

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Pedagogická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2014

Bc. et Bc. Pavla RECINOVÁ

Univerzita Karlova v Praze

Pedagogická fakulta

Katedra občanské výchovy a filozofie



Diplomová práce

**Veřejný ochránce lidských práv
v Ruské federaci**

**The Human Rights Commissioner of the
Russian Federation (Ombudsman)**

Bc. et Bc. Pavla Recinová

Praha 2014

vedoucí práce: JUDr. Stanislav Sádovský,
PhD., MSc, LL.M

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci s názvem *Veřejný ochránce lidských práv v Ruské federaci* vypracovala samostatně, s použitím uvedených pramenů a literatury, jež jsem řádně citovala, a pod odborným vedením JUDr. Stanislava Sádovského, PhD., MSc, LL.M. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze, dne 8. dubna 2014

Bc. et Bc. Pavla Recinová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda vyjádřila svůj vřelý dík za odborné a metodické vedení i cenné rady a připomínky JUDr. Stanislavu Sádovskému, PhD., MSc, LLM z Katedry občanské výchovy a filozofie Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, referentovi Odboru států severní a východní Evropy Ministerstva zahraničních věcí České republiky Mgr. Tiboru Opělovi a také členovi vedení největší ruské lidsko-právní organizace Memoriál a předsedovi regionálního oddělení Memoriálu v Permské oblasti Alexandru Michajloviči Kalichovi.

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce s názvem *Veřejný ochránce lidských práv v Ruské federaci* si klade za cíl pomocí deskripce a analýzy podat ucelenější pohled na proces formování a rozvoje institutu veřejného ochránce lidských práv. Současně se snaží napomoci pochopení postavení této instituce ve společenském systému Ruské federace.

Po vymezení institutu ombudsmana z hlediska historického i teoretického a jeho zasazení do postsovětského prostředí se další část práce dotýká klíčové právní úpravy daného institutu na území Ruské federace, způsobu jeho formování a zakotvení v ruském prostředí. Samostatná kapitola je pak věnována pravomocem a specifické činnosti úřadu veřejného ochránce lidských práv a je doložena daty ze souhrnných zpráv, které každoročně vydává úřad ruského ombudsmana. Poslední část práce se pak zabývá vztahem mezi ním, mocenskými strukturami státu a nevládními lidsko-právními organizacemi. Teoreticky vymezený vztah doplňuje i praktický pohled skrze konkrétní příklady.

Klíčová slova

Ombudsman, veřejný ochránce lidských práv, Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv, lidská práva, svobody, Ruská federace, mocenské struktury státu, lidsko-právní organizace

Abstract

The aim of this diploma thesis called *The Human Rights Commissioner of the Russian Federation* is to provide a comprehensive insight into the formation and development process of the institute of the human rights commissioner by means of description and analysis. At the same time, it attempts to facilitate a better understanding of this institute inside the Russian social system.

The opening section defines the institute of ombudsman from the historical and theoretical point of view and puts it in the post-Soviet context. The following section touches on the key legislation related to this institute in the Russian Federation and on the way it was formed and embedded in Russia. A separate chapter addresses the competences and specific tasks of the public defender of rights. This chapter is supported by annual reports issued by the Russian ombudsman's office. The last section of the thesis deals with the relationship between the ombudsman, the Russian establishment and non-governmental human rights organizations. The relationship is defined theoretically and illustrated by practical examples and specific cases.

Keywords

Ombudsman, The Human Rights Commissioner, Federal Constitutional Act on the Human Rights Commissioner, Human Rights, Freedoms, the Russian Federation, Russian Establishment, Human Rights Organizations

Obsah

Úvod.....	9
1 Obecné vymezení, vývoj, význam, funkce a pravomoci institutu ombudsmana.....	14
1.1 Historický vývoj institutu ombudsmana	15
1.2 Původ a význam slova ombudsman.....	17
1.3 Modely, funkce a činnost ombudsmana z obecného pohledu.....	19
1.4 Instituce ombudsmana v postsovětském prostoru	23
2 Vývoj institutu veřejného ochránce lidských práv v ruském prostředí....	27
2.1 Právní úprava institutu veřejného ochránce lidských práv	29
2.1.1 Deklarace práv a svobod člověka a občana.....	29
2.1.2 Ústava Ruské federace	30
2.1.3 Reglement Státní dumy	31
2.1.4 Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv	32
2.1.5 Úřad veřejného ochránce lidských práv v subjektech Ruské federace	35
2.2 Způsob jmenování veřejného ochránce lidských práv	38
2.3 Personální naplnění	40
2.3.1 Sergej Adamovič Kovalev	41
2.3.2 Oleg Orestovič Mironov.....	44
2.3.3 Vladimir Petrovič Lukin.....	47
2.3.4 Volba nového veřejného ochránce lidských práv	49
3 Pravomoci a činnost veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci51	
3.1 Práva a povinnosti veřejného ochránce lidských práv	51
3.1.1 Pravomoci.....	51
3.1.2 Povinnosti.....	54
3.2 Formální a obsahové náležitosti podnětů a proces jejich vyřizování	56
3.3 Činnost veřejného ochránce lidských práv	59
4 Postavení veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci v rámci státní moci.....	68
4.1 Veřejný ochránce lidských práv a prezident	71
4.2 Veřejný ochránce lidských práv a moc zákonodárná.....	74
4.3 Veřejný ochránce lidských práv a moc výkonná	77
4.4 Veřejný ochránce lidských práv a moc soudní.....	78
4.5 Veřejný ochránce lidských práv a nevládní organizace.....	80
Závěr.....	85

Seznam literatury	89
<i>Prameny</i>	<i>89</i>
<i>Monografie a tištěné odborné články.....</i>	<i>90</i>
<i>Internetové zdroje.....</i>	<i>93</i>
Seznam použitých zkratek.....	97
Seznam příloh	98

Úvod

V historii lidstva zanechalo 20. století nejenom otisk světových válek a vojenských konfliktů, ale přineslo, právě v reakci na otřes hodnot a dopady válečných hrůz, zájem o humanitu a ochranu lidských práv, jež dostala svoji průkaznou podobu s přijetím Všeobecné deklarace lidských práv a svobod a dalších mezinárodních dokumentů. I dnes, na prahu 21. století, je zájem o člověka a jeho důstojnost, respekt k lidským právům, tedy morálně-etickým principům a humanitním hodnotám, i jejich ochrana jedním ze základních pilířů moderních demokratických právních států.

Běžná praxe z doby totalitního režimu, kdy se jedinec přes všechna vrozená práva běžně stával disponovatelným majetkem státu, se po rozpadu Sovětského svazu na sklonku roku 1991 z několika zemí bývalého východního bloku vytratila. Některé státy prošly politickými, ekonomickými i sociálními reformami a nastoupily cestu k demokracii. Atmosféra doby se výrazně proměnila, občané přestali být v přímém područí státu a začali vnímat jistou přeměnu ve vzájemných vztazích. Mezi tyto země se snažila zařadit i Ruská federace.

Transformace vedoucí k demokratickému zřízení, jež v zemi probíhala v průběhu devadesátých let, Ruskou federaci logicky přivedla k nutnosti rozvoje pluralitního politického systému, občanské společnosti, dodržování lidských práv dle platného znění Ústavy, zřizování nových demokratických institucí a vstupování do mezinárodních organizací. Ty si však kladly podmínky pro přijetí Ruska mezi své členské země a žádaly revizi dosavadních zákonů a zakotvení těch, jež by se dle evropského a mezinárodního standardu věnovaly ochraně lidských práv a svobod. Rada Evropy, o jejíž členství Ruská federace usilovala, požadovala vytvoření úřadu ombudsmana, důležitého institutu, jenž je součástí evropské právní tradice i právních řádů mnoha moderních demokracií a jehož zřízení v postkomunistických zemích představuje výrazný krok v demokratizačním procesu.

Institut ombudsmana byl v Ruské federaci zřízen s cílem dohlížet na zabezpečení a dodržování garancí v oblasti ochrany lidských práv a svobod ze strany státu a jeho institucí, zasazovat se o systémové či institucionální zlepšení

péče o lidská práva a zvyšovat právní vědomí společnosti, aby byla schopna porozumět svým právům a orientovat se ve způsobech a možnostech jejich ochrany.

Ačkoli první úřady ombudsmana nebyly dávány do přímé souvislosti s lidskými právy, v nových demokraciích hrají důležitou roli v posilování právního státu. Zvyšující se tendenci slučovat tradiční funkci ombudsmana jako ochránce občanů před zneužíváním moci ze strany státních orgánů a kontrolora nad dodržováním zákonů, právních předpisů a řádným plněním povinností úředníků s rolí ochránce lidských práv, lze dokázat i na označení daného úřadu. Některé země odmítly užívat termín „ombudsman“ z důvodu přílišné cizorodosti a vytvořily si vlastní název, jenž lépe vystihuje zaměření institutu v té které zemi. V Ruské federaci se ujal název „Zplnomocněnec pro lidská práva“ (Upolnomočennyj po pravam čelověka).

Cesta ke zřízení tohoto úřadu v ruském prostředí nebyla snadná a trvala několik let, avšak i přes počáteční peripetie a těžkosti dnes daný institut zaujímá významné místo v systému ochrany lidských práv. Tento fakt je dán nestranným postojem ruského ombudsmana, jenž není v přímé opozici proti státním orgánům, ale naopak se snaží o navazování a udržování konstruktivní spolupráce. Zároveň naslouchá nevládním lidsko-právním organizacím a vůbec celé občanské společnosti, bez níž demokratický právní stát nemůže existovat. S pomocí metafory jej lze označit za jakýsi most porozumění mezi občany a státem.

I když se v české odborné literatuře užívá pro institut ruského ombudsmana označení „zplnomocněnec pro lidská práva“, což odpovídá doslovnému překladu do českého jazyka, bude navzdory těmto skutečnostem v této diplomové práci užíváno vhodnější označení „veřejný ochránce lidských práv“, případně alternativně „ruský ombudsman“, a to z důvodu lepší srozumitelnosti a přiblížení terminologie českému čtenáři i českému prostředí, neboť v České republice je institut ombudsmana označován pojmem „veřejný ochránce práv“. Z původního ruského názvu bylo ponecháno sousloví „lidská práva“, neboť ta odkazují na hlavní oblast zájmu ruského ombudsmana.

Předkládaná diplomová práce svým obsahem navazuje, resp. rozšiřuje, bakalářskou práci s názvem *Úroveň ochrany lidských práv v Ruské federaci*, již jsem obhájila na Katedře občanské výchovy a filozofie Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v květnu roku 2012. Její hlavní úkol spočíval v podání

ucelenějšího pohledu na problematiku lidských práv jak obecně, tak následně v konkrétním prostředí – Ruské federaci – a ve snaze najít odpověď na to, jaká je úroveň ochrany lidských práv v současné Ruské federaci, jež se chce zvat demokratickým a právním státem. Diplomová práce se také věnuje lidsko-právní oblasti v ruském prostředí, avšak tentokrát v souvislosti s institutem veřejného ochránce lidských práv na daném území. Za cíl si klade podat pomocí deskripce a analýzy ucelenější pohled na proces formování a rozvoje institutu ruského ombudsmana působícího na federální úrovni, nikoli však v jednotlivých subjektech¹ země, vymezit jeho klíčovou právní úpravu, resp. právní základ, stejně jako pravomoci, specifickou činnost a vztah mezi ním, nevládními organizacemi a mocenskými strukturami státu. Na dané téma bude nahlédnuto z hlediska interdisciplinárního – historického, právního a politologického, v menší míře pak i sociologického – jak si většina společensko-vědních prací zpravidla zaslouží. V souvislosti s tímto přístupem je třeba mít na paměti, že lidská práva nejsou pouze sumou národních a mezinárodních právnických ustanovení, ale systémem humanitních hodnot. Zasahují proto nejen do oblasti právní a politologické, ale také kulturní, etické a filosofické.

Vymezenému cíli odpovídá i struktura práce. Po úvodu navazuje první kapitola, která je jakýmsi historickým exkurzem do dané problematiky. Věnuje se vzniku institutu ombudsmana, původu a významu tohoto slova, jednotlivým modelům, funkcím a činnostem tohoto institutu, jakož i jeho zakotvení v postsovětských zemích. Jedná se spíše o teoretičtější kapitolu, jež se opírá o český psané publikace a odborné články.

Druhá kapitola přináší přehledný pohled na proces formování institutu veřejného ochránce lidských práv na ruském území, a to především skrze právní úpravu. Je zde také pojednáno o úřadech veřejných ochránců lidských práv v subjektech Ruské federace, avšak pouze v obecnější rovině, a to s ohledem na rozsah práce i komplikovanost zpracovávaného tématu.

Třetí kapitola blíže specifikuje pravomoci veřejného ochránce lidských práv a jeho konkrétní činnost, stejně jako proces vyřizování stížností i oprávnění

¹ Ruská federace se dle 5. článku Ústavy Ruské federace dělí z hlediska administrativního na subjekty. Jedná se o oficiální obecný pojem typický pro ruské prostředí, který v sobě nese označení územních částí země – autonomních jednotek – tj. republik, krajů, oblastí, federálních měst, autonomních oblastí a autonomních okruhů Ruské federace.

a povinnosti ochránce. Hlavním zdrojem informací této kapitoly jsou především výroční zprávy dané instituce.

Poslední čtvrtá kapitola se zabývá postavením veřejného ochránce lidských práv v rámci rozložení státní moci a zamýšlí se nad jeho vztahem k moci zákonodárné, výkonné, soudní i nevládním lidsko-právním organizacím. Pro lepší dokreslení jsou do textu práce zasazeny i konkrétní příklady ilustrující složité postavení veřejného ochránce lidských práv. Závěr práce pak shrnuje zjištěné poznatky a je jejím logickým vyústěním.

Práce obsahuje i přílohy. První z nich tvoří autorský překlad textu Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv, druhá skrze mapu subjektů Ruské federace ukazuje, ve kterých subjektech se lze v současnosti setkat s institutem veřejného ochránce lidských práv.

Při psaní práce jsem čerpala z monografií, publikací, odborných i novinových článků a internetových zdrojů české, ale především anglické a ruské provenience a podrobovala je kritice, aby jejich relevance byla co nejvyšší.

S českými materiály jsem pracovala zejména v obecných částech práce, avšak při analyzování institutu ombudsmana v ruském prostředí jsem se potýkala zpočátku se značnými obtížemi, neboť v českém prostředí je nedostatek odborné literatury i studií, které by se věnovaly tomuto tématu. Právě s ohledem na fakt, že institut veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci stál do současné doby poněkud stranou zájmu české odborné veřejnosti, spatřuji zaplnění tohoto bílého místa hlavním smyslem mé diplomové práce. Ostatně v každé práci, která napomáhá pochopení postavení této instituce ve společenském systému relativně nově vzniklých demokratických států a která zprostředkovává způsob jejího fungování, lze spatřovat jistý přínos.

Vedle sekundární literatury jsem využívala i prameny, především ruské zákony a dokumenty vztahující se k problematice předmětného institutu. O ruské zdroje jsem se opírala při psaní převážné části práce, neboť mi poskytly vyčerpávající množství potřebných informací. Také jsem využila svých kontaktů ze studií v Moskvě, spojila se s ruskými lidsko-právními ochránci a obohatila práci o jejich postřehy k danému institutu.

Opírala jsem se i o literaturu anglicky píšících autorů, abych získala na celou problematiku jiný, do značné míry nezávislý, nezaújatý a objektivní pohled.

Diplomová práce splňuje i didaktický cíl, totiž být přínosnou a využitelnou ve výuce. V Rámcovém vzdělávacím programu pro gymnázia lze téma institutu ombudsmana a lidských práv zařadit do vzdělávací oblasti „*Člověk a společnost*“, podoblasti „*Občanský a společensko-vědní základ*“ a následně do vzdělávacího obsahu „*Občan ve státě*“ a „*Občan a právo*“. Obsah práce lze využít zejména v hodinách společenskovedních seminářů jako demonstrativní příklad formování institutu ombudsmana v konkrétní oblasti postsovětského prostoru či jako ukázkou jednoho z mechanismů sloužících k ochraně lidských práv. Jako vhodnou pro výuku se jeví i komparace ruského a českého institutu ombudsmana, jež však nebyla předmětem této práce. Statí, odborných článků i publikací věnujících se českému veřejnému ochránci práv bylo napsáno mnoho, proto se domnívám, že žádný učitel by neměl mít problém s vyhledáním potřebných informací. Práce by rovněž mohla obohatit hodiny ruského jazyka věnující se ruským realitám. Vedle učitelů a studentů práci doporučuji všem, kteří se zajímají o problematiku ochrany lidských práv v ruském prostředí a chtějí se dozvědět více o institutu veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci.

1 Obecné vymezení, vývoj, význam, funkce a pravomoci institutu ombudsmana

Reakce na nezákonné, resp. nespravedlivé, jednání ze strany státu, jeho institucí a úředníků vůči občanům měla za následek vytvoření institutu ombudsmana, jehož úkol dodnes spočívá ve snaze hledat minimalizaci třecích ploch mezi státem a občany, zvrátit tuto diskrepanci prostřednictvím přesně daných pravomocí a vést ty, jež pochybili, k odpovědnosti. Nyní, v prvních desetiletích 21. století, je existence a respektování tohoto nezávislého, nestranného, objektivního, důvěryhodného i kontrolního orgánu jakýmsi charakteristickým znakem demokratických a právních států. Takové státy dávají zavedením instituce ombudsmana najevo, že si jsou vědomy svých povinností vůči svým občanům, že s nimi chtějí zacházet spravedlivě a dopřát jim všeho, co jim po právu náleží.

Instituce ombudsmana patří obecně k vnitrostátním mimosoudním institucím, jež prosazují ochranu základních lidských práv. Doplnuje jejich činnost a současně mezi nimi zaujímá důležité místo díky množství podnětů a stížností, které dostává a na jejichž základě dokáže rozpoznat problematické oblasti společnosti, stejně jako závažné systémové problémy. Na základě svých pravomocí je schopna tyto neuralgické body společnosti rozeznat dřív, než dojde k systémovým obtížím či celospolečenské krizi, a včas na ně příslušné státní orgány upozornit.

Nelze se však domnívat, že úřad ombudsmana je všelékem na veškeré neduhy moderního demokratického státu, kde jsou pravomoci státních orgánů natolik široké, komplexní a obecné, že jeden úřad není s to napravit veškerá pochybení. K úspěšné činnosti ombudsmana je potřeba, aby ho složky státu přijaly jako pomocníka, ne jako odpůrce, a všemožně se mu snažily pomáhat v jeho činnosti, přijímaly jeho doporučení s vědomím vlastní omylnosti a ochotně přistupovaly k navrženým změnám.

1.1 Historický vývoj institutu ombudsmana

Přestože vznik institutu ombudsmana sahá hluboko do minulosti, i dnes, na začátku 21. století, si stále hledá své pevné místo v právních řádech mnoha zemí a respekt i úctu ze strany zákonodárců i státních institucí. Výjimkou nezůstává ani to, že státy, v nichž vládne totalitní či autoritářský režim, jej zcela ignorují.

První náznaky institutu ombudsmana lze nalézt ve starověkém Římě v 5. století př. n. l., kdy se tribunové lidu snažili chránit lid před patricijskými úředníky. Obdobnou úlohu plnili i někteří středověcí panovníci, kteří přijímali stížnosti svých poddaných.² Přestože je možné v obou uvedených příkladech z historie nalézt jisté podobnosti s úřadem ombudsmana dnešního typu, lze je vnímat jako jeho jakési nepřesné a vzdálené předchůdce, neboť existovaly v absolutistických zřízeních, nikoli v demokratických systémech.

Počátky institutu ombudsmana, jak jej známe v současné době, sahají až do 18. století. Roku 1713 nechal švédský král Karel XII. zřídit úřad královského nejvyššího ombudsmana, jenž měl za úkol dohlížet, zda státní úředníci dodržují zákony i právní předpisy své země. Již v roce 1722 se stal úřad královského nejvyššího ombudsmana inspirací ruskému carovi Petru I. Velikému, který podle jeho vzoru nechal zřídit úřad Generálního prokurátora. Jakákoli další odezva na existenci švédského ombudsmana však byla po celé 18. století mizivá.³

O téměř sto let později, až v roce 1809, švédští zákonodárci zakotvili úřad ombudsmana do ústavy a o rok později přijali zákon, jenž vymezoval jeho pravomoci, přičemž k hlavním z nich patřilo přijímání stížností a žalob obyvatel Švédska na porušování jejich práv ze strany veřejné správy. Do dalších zemí však tento institut pronikal velmi pomalu a „*ještě na počátku 50. let 20. století byl úřad ombudsmana mimo Skandinávii takřka neznámý⁴ a jinde než právě tam také neexistoval.*“⁵ I přes tento fakt se skandinávský typ začal postupně rozšiřovat po evropském, americkém, africkém, asijském i australském kontinentu.

² Blíže srov. *Historie institutu ombudsmana* [online]. 2014 [cit. 2014-02-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/historie/>>.

³ Blíže srov. SLÁDEČEK, V. *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. In : Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha : Karolinum, 1998, č. 3 – 4, s. 27.

⁴ Výjimku tvořilo Finsko, kde po vzoru Švédska zavedli úřad ombudsmana v roce 1919.

⁵ SKÁLA, J. *Český ombudsman*. In : Právník 1998, č. 2, s. 89.

Největšího zájmu se těšil od 50. do 70. let 20. století, tedy po skončení 2. světové války, vydání Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948, jež vznikla v reakci na hrůzy této války a stala se vůbec prvním mezinárodním katalogem lidských práv, a po zveřejnění Mezinárodního paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech v roce 1966. V uvedeném časovém rozmezí vznikl institut ombudsmana např. v Norsku (1952 ombudsman zabývající se činností ozbrojených sil, 1963 ombudsman zabývající se činností státních struktur), Dánsku (1955), Spolkové republice Německo (1957), Novém Zélandu (1962), Tanzánii (1966), Velké Británii (1967), Kanadě (1967), USA (1969), Izraeli (1971), Francii (1973) či Austrálii (1977).⁶ Na tomto trendu zavádění institutu ombudsmana do právních řádů jednotlivých zemí nese velký podíl první dánský ombudsman Stephen Hurwitz, který jej při svých cestách po světě přibližoval, popularizoval a představoval jako důležitou součást demokratického právního státu. Progres ve zřizování ombudsmanských institucí v daném období je v literatuře označován jako tzv. ombudsmánie.⁷

I v 80. a v 90. letech pokračovalo, byť již v menší míře, rozšiřování této zpočátku neobvyklé instituce zejména do bývalých socialistických států. Postupně se tak stala standardní součástí demokratických zemí. Dnes se s ní lze setkat ve více než sto státech světa, a to i těch, jež by bylo možné označit za tzv. imitační demokracie. Tento pojem užívá ruský politolog Dmitrij Furman a označuje jím politický systém, jenž navenek zachovává základní rysy demokratického právního státu, ve skutečnosti však dochází pod dohledem nejsilnější politické strany a jejích elit, vlivných podnikatelů a úředníků k vytváření nepsaných omezení. V takovémto prostředí je sice opozice tolerována, ale nemá víceméně žádné prostředky, jež by mohla využívat k prosazení svých záměrů. Hlasití odpůrci režimu jsou umlčovani všemožnými nástroji. Soudy jsou závislé na státní moci a jejich rozhodnutí, stejně jako výklad demokratických zákonů, jsou zpolitizované. Cenzura ve své klasické tvrdé formě sice v zemi přítomna není, ale pokud média či jednotliví novináři překročí hranice, jež je vládnoucí elita ochotna tolerovat, dostávají

⁶ Bliže srov. GLUŠKOVA, S. I. *Prava člověka v Rusii*. Moskva : Prava člověka, 2004, s. 315an.

⁷ Bliže srov. ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 57.

se do vážných problémů.⁸ Otázkou zůstává, do jaké míry může být úřad ombudsmana v takovémto prostředí nezávislý. Dle Anny Šabatové, současné veřejné ochránkyně práv v ČR, „je však zřejmé, že míra kvality politického systému, v němž ombudsman působí, ovlivňuje účinnost a funkčnost ombudsmanova působení.“⁹

Ačkoli filosofie a základní poslání institutu, totiž odstraňování vznikajících třecích ploch mezi státními orgány i ostatními institucemi veřejné moci a občany, zůstávají všude stejné a na základě těchto společných rysů lze tento institut v právních řádech identifikovat, jsou patrné jeho různé modifikace, jež vyplývají z odlišného historického i geopolitického a společenského vývoje, ale i z vývoje ústavních zvyklostí, právního systému a dalších různých potřeb té které země.

1.2 Původ a význam slova ombudsman

Původ švédského slova ombudsman lze nalézt ve středověkém výrazu „umbup“ pocházejícím pravděpodobně z islandštiny, jež v překladu znamená moc či autoritu, případně ve švédském slově „ombud“, které označuje osobu, jež vystupuje jako zástupce, zmocněnec či mluvčí jiných.¹⁰ Z dnešního pohledu „jde o ústavou nebo jiným legislativním aktem zřízený úřad, v jehož čele je (zpravidla) parlamentu odpovědný, nicméně v zásadě zcela nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, který od občanů přijímá stížnosti na činnost správních orgánů, úředníků a zaměstnanců a který je oprávněn provádět šetření, doporučovat opravná opatření a podávat o tom zprávy.“¹¹

Ačkoli je institut ombudsmana zřízen ve více než sto zemích světa, v mnoha z nich se pro tento úřad užívá jiného označení než pojem ombudsman. Např. ve Francii a většině frankofonních zemí je ombudsman označován jako mediátor (Médiateur de la Republique), čímž je zdůrazněna právě jeho funkce

⁸ Blíže srov. ŠIMOV, J. *Střepy různých tvarů. Patnáct postsovětských zemí a dvacet let jejich vývoje*. In : Mezinárodní politika 2011, roč. XXXV, č. 12, s. 6nn.

⁹ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 59.

¹⁰ Blíže srov. SLÁDEČEK, V. *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. In : Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha : Karolinum, 1998, č. 3 – 4, s. 25.

¹¹ SKÁLA, J. *Funkce úřadu ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 283an.

mediátora – prostředníka mezi občanem a úřadem. V Rakousku je užíváno označení advokát lidu (Volksanwalt) podobně jako v Rumunsku (Avocatul poporului), což odkazuje k ochraně lidských práv způsobem podobným advokátské činnosti. V Polsku úřad ombudsmana vystupuje pod označením mluvčího občanských práv (Rzecznik praw obywatelskich), jenž mluví ve prospěch těch, jejichž práva byla porušena. V České republice se jedná o veřejného ochránce práv, který, jak již z označení vyplývá, ochraňuje práva poškozených. V Ruské federaci byl zřízen úřad zplnomocněnce pro lidská práva (Upolnomočennyj po pravam čelověka).¹² Svůj vliv na mnohotvárnost pojmenování má historicky rozdílně se vyvíjející prostředí, vývoj společenského i ústavního života, stejně jako právní a politicko-kulturní podmínky té které země. Přesto by jakýkoli ombudsman, nehledě na zemi a své označení, měl být nositelem všech výše uvedených atributů.

Lze se tedy setkat s různými pojmenováními institutu ombudsmana. Definice popisujících jeho činnost je rovněž více. Učebnice správního práva vymezuje institut ombudsmana následovně: *„Celkově lze ombudsmana charakterizovat jako orgán (většinou jednu osobu), který je zejména i na orgánech výkonné moci nezávislý a odpovídá za svou činnost výlučně jen zákonodárnému sboru (ani jemu není podřízen). Na základě stížností a podnětů občanů, které je povinen přijímat (a to i neformálním způsobem, třeba telefonicky), provádí vlastní šetření (někdy tak může učinit i z jiného podnětu nebo z vlastní iniciativy) a zjistí-li, že práva občanů byla porušena, doporučuje správním orgánům provedení nápravy.“*¹³

Podle Vladimíra Sládečka, profesora a odborníka na správní právo, spoluzakladatele úřadu veřejného ochránce práv v ČR a v současné době soudce Ústavního soudu ČR, lze institut ombudsmana charakterizovat jako *„nezávislou a nestrannou osobu volenou parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálně šetří namítanou protiprávnost nebo jiná pochybení v jednání (včetně event. nečinnosti).“*¹⁴

¹² Blíže srov. ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 59an.

¹³ HENDRYCH, D a kol. *Správní právo – obecná část*. Praha : C. H. Beck, 1996, s. 314.

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 397.

Součástí Mezinárodní asociace právníků (vznikla v roce 1962) je i skupina věnující se problematice úřadu ombudsmana, která je složena zejména z odborníků a univerzitních profesorů, podle nichž je možné definovat institut ombudsmana jako *„úřad zřízený ústavou, legislativním aktem nebo parlamentem, v jehož čele stojí nezávislý, vysoce postavený veřejný činitel, odpovědný zákonodárnému sboru nebo parlamentu, který přijímá stížnosti občanů na vládní úřady, úředníky a zaměstnance, nebo který jedná ze své vlastní iniciativy, a který má pravomoc vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy.“*¹⁵

Ani jedna z výše uvedených definic není zcela vyčerpávající a neobsahuje v sobě všechny aspekty institutu ombudsmana. Definice nelze vydávat ani za všeobecně platné a univerzální, neboť úřad ombudsmana byl v zemích, v nichž došlo k jeho zavedení, přizpůsoben místnímu politickému prostředí, zvykům, tradicím a hodnotám. Přesto všechny tři zdůrazňují fundamentální a nutnou podmínku pro úřad ombudsmana, totiž jeho nezávislost.

1.3 Modely, funkce a činnost ombudsmana z obecného pohledu

Jedním ze základních znaků demokratického právního státu je dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. V rámci tohoto dělení moci na tři složky lze i institut ombudsmana rozdělit na tři modely – ombudsmana moci zákonodárné (parlamentního či legislativního), ombudsmana moci výkonné (vládního či ministerského) a ombudsmana speciálního, někdy také označovaného jako zvláštního.

Většina ombudsmanů se řadí do první skupiny, tedy mezi ombudsmany moci zákonodárné, jindy v literatuře nazývané jako ombudsmany klasické, což odkazuje k vůbec nejstaršímu modelu tohoto institutu. Tito ombudsmani jsou vybíráni, resp. voleni, parlamentem a zároveň jsou jeho pomocným orgánem v oblasti kontroly exekutivy. Navíc jsou řazeni do skupiny tzv. pravých ombudsmanů, neboť nikdy nejsou zcela podřízeni parlamentu, ačkoli mu jsou v různé míře odpovědní a zároveň zavázáni plnit určité povinnosti.

¹⁵ GAMMELTOFT – HANSEN, H. *Dánská zkušenost*. In : Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Praha : Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 33.

Již ne tak rozšířený je model ombudsmana moci výkonné, jenž je vybírán a jmenován do úřadu právě prostřednictvím orgánů exekutivy, tedy prostřednictvím vlády či hlavy státu. Jeho vztah k legislativě je velmi slabý, v horším případě žádný. Poslední model ombudsmana, tzv. zvláštní či speciální, připouští obě možnosti ustanovování do úřadu, a to buď legislativní, nebo exekutivní cestou. Orgánu, jenž jej zřídí, je však zcela odpovědný a podřízený. Ombudsman moci výkonné a ombudsman speciální či zvláštní je pak řazen do skupiny tzv. nepravých ombudsmanů, a to proto, že mu chybí nezbytný znak, jenž je pro daný úřad profilující, a sice nezávislost.¹⁶

Ombudsmany pravé je možné ještě dále klasifikovat na tzv. všeobecné a speciální či specializované. Do kategorie všeobecných spadají ombudsmani ústřední (celostátní), zemští a místní (regionální, městští), tedy ti, jejichž působnost je rozšířena na celou oblast veřejné správy, která se dále dělí dle územního rozsahu působnosti. Zatímco s ústředními a místními ombudsmany se je možné setkat prakticky v kterékoli zemi, se zemskými výlučně v zemích s federativním uspořádáním, tedy např. v Rakousku či Německu.¹⁷ Ke speciálním patří, jak už lze odvodit ze samotného názvu, ombudsmani zaměřující se na určitou oblast, tedy např. ombudsmani specializující se na oblast vojenskou, vězeňství, ombudsmani pro ochranu práv dětí atp. Dnes se vedle zmíněných typů ombudsmanů objevují i tzv. soukromí ombudsmani, tedy nestátní instituty, jež si do svých struktur vnáší konkrétní podniky a firmy či nadnárodní a mezinárodní instituce příbuzné svým zaměřením. K tomuto typu ombudsmanů je možné zařadit i Evropského ombudsmana, na něhož se může se svou žádostí či stížností na chybné jednání jakéhokoli orgánu EU obrátit fyzická či právnická osoba pocházející z členských zemí EU.

Model ombudsmana moci zákonodárné se dělí ještě na tři další typy, a to podle rozdílů přístupu k ombudsmanovi. Model skandinávský umožňuje občanovi, aby se na ombudsmana obrátil ve své záležitosti přímo. Oproti tomu model britský vyžaduje tzv. poslanecký filtr, jenž znemožňuje přímý kontakt občana s ombudsmanem. Občan smí svoji žádost podat ombudsmanovi

¹⁶ Blíže srov. SLÁDEČEK, V. *Ombudsman: charakteristika instituce (část I.)*. In : Správní právo, 1998, č. 1, s. 8.

¹⁷ Blíže srov. tamtéž, s. 9.

skrze vybraného poslance, jenž formálně vyslovuje souhlas pro to, aby mohla být žádost postoupena ombudsmanovi k prošetření.¹⁸

V kontextu právního státu plní ombudsman hned několik základních funkcí. Jedná se o funkci kontrolní, funkci instituce řešící konflikty, funkci reformátora a funkci demokraticko-politickou. Tyto úlohy přísluší institutu ombudsmana obecně.

Kontrolní funkce ombudsmana obsahuje povinnost zjišťovat, zda jsou ze strany správních orgánů a soudů objektivně a nestranně uplatňovány právní předpisy a zda tyto instituce dodržují literu zákona a dbají na ochranu lidských práv a svobod. Ke zjišťování daného stavu může ombudsman uskutečňovat inspekce, a to na základě stížnosti či z vlastní iniciativy. Ve většině zemí je však tato pravomoc omezena toliko na oblast správní.¹⁹

Pravomoc ombudsmana k řešení konfliktů přispívá k tlumení rozporů mezi občany a státem, k nimž dochází v důsledku každodenního působení řady administrativních orgánů na jedince, „což může vést k frustraci, rezignaci a k rozmrzelosti občanů a nedůvěře ve stát. ... Z hlediska exekutivy plní ombudsman funkci seismografu, který zaznamenává chvění, které způsobují – ve formě stížností – zákony, nařízení a jednání správních orgánů v nejširším slova smyslu.“²⁰ Občané ombudsmana vnímají především jako instanci, na niž se mohou obrátit v případě nespokojenosti s chováním a rozhodováním státních orgánů. V souvislosti s touto skutečností plní ombudsman i funkci sociálně-psychologickou. Po přezkoumání stížností podává úřad ombudsmana příslušným státním orgánům zpětnou vazbu a návrh změny, na základě jejíž akceptace může dojít k odstranění nedostatků právních, politických i sociálních. Právě iniciace změny však již souvisí s reformační úlohou ombudsmana.²¹

¹⁸ Blíže srov. SLÁDEČEK, V. *Ombudsman: charakteristika instituce (část I.)*. In : Správní právo, 1998, č. 1, s. 10.

¹⁹ Blíže srov. SKÁLA, J. *Funkce ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 288.

²⁰ Tamtéž, s. 288.

²¹ Blíže srov. tamtéž, s. 288.

Poslední zmíněná funkce demokraticko-politická vyplývá z výše uvedených funkcí a svým způsobem je všechny v sobě obsahuje. Ombudsman je vnímán jako státní orgán, k němuž se mohou jednotliví občané obrátit se stížností či jen se žádostí o vysvětlení chování a rozhodnutí orgánů státu a nejsou tak závislí na výkladu práva napadenými státními orgány. „*Sám o sobě ztělesňuje ombudsman změnu v chápání státní správy a aplikace práva. ... Zefektivňuje se spojení mezi vládou a občany, mezi státem a občany.*“²²

Postihnout veškerou paletu činností ombudsmanských institucí by bylo nadmíru složité, neboť je odvislá od šíře pravomocí vymezených zákonem o institutu ombudsmana té které země. Přesto je možné vymezit jisté oblasti obecné činnosti, jež jsou vlastní institutu ombudsmana již ze své podstaty.

Ombudsmani se věnují všem předloženým stížnostem a návrhům za předpokladu, že splňují potřebné náležitosti. Často bývá pravidlem, že se stěžovatelé mohou obrátit na úřad ombudsmana ve chvíli, kdy již vyčerpali všechny dostupné opravné prostředky. Ombudsmani se následně snaží všemi možnými postupy, které jim zákon umožňuje, chránit lidská práva a svobody. Také se podílejí na odhalování a odstraňování většinou právně obtížně postižitelných chyb státních orgánů, poukazují na zjištěné nedostatky, které by se v budoucnu neměly opakovat, doporučují změny prostřednictvím neformálních návrhů nebo doporučení či prostřednictvím politického a veřejného tlaku. V případě potřeby se obrací k relevantním soudním instancím za účelem započetí formalizovaného soudního projednání. „*Neformální autorita ombudsmana (závislejší ovšem především na osobních kvalitách ombudsmana) je však zpravidla taková, že jeho stanoviska jsou veřejnou správou fakticky respektována.*“²³ Daná šetření mohou být prováděna na základě stížností občanů či z vlastní iniciativy ombudsmana, přičemž příslušné státní orgány s ním musí spolupracovat a poskytovat ty informace, dokumenty a materiály, jež jsou nutné pro přezkoumání

²² SKÁLA, J. *Funkce ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 288.

²³ SKÁLA, J. *Český ombudsman*. In : Právník 1998, č. 2, s. 90.

stížnosti. Do jisté míry se jedná o zcela jedinečný institut, jenž „pomáhá všude tam, kde se jednotlivec cítí být ztracen v soukolí státní mašinerie.“²⁴

1.4 Instituce ombudsmana v postsovětském prostoru

V době po skončení studené války vzniklo v posledním desetiletí 20. století okolo třiceti nových nezávislých států směřujících k novému uspořádání. Jedním z prvních kroků, který učinily některé ze zemí střední a východní Evropy i centrální Asie²⁵ na cestě za budováním demokracie a právního státu, bylo vytvoření legislativy a provedení institucionálních reforem. K nim patřilo i zřízení institutu ombudsmana, jednoho z mimosoudních mechanismů věnujících se ochraně lidských práv.

Země bývalého východního bloku prodělaly přechodné krize, které zasáhly do všech sfér společenského života a v menší či větší míře ovlivnily jejich podobu. Právě s ohledem na analogický vývoj ve stejném časovém období lze vystopovat obdobné tendence, jež přispěly k formování institutu ombudsmana. Mnohým občanům začaly náhlé sociální procesy měnit prostředí, které znali a v němž se doposud orientovali. Přirozenou reakcí na turbulentní období byla logicky nespokojenost. I z tohoto důvodu se jako nutnou ukázala potřeba vytvořit úřad ombudsmana, k němuž by se lidé mohli obrátit se svými stížnostmi a bez jakéhokoli omezení. Formování institutu napomohl i zpočátku nestabilní politický systém a jeho nefunkčnost, nepevné základy právního státu, nízká politická kultura a závislost státních orgánů na rozhodnutích politických představitelů. Společnost proto potřebovala institut, který by byl politicky neutrální a současně nestrannou a nezávislou státní autoritou schopnou obhajovat práva občanů vůči ostatním orgánům státní správy, pokud došlo z jejich strany k pochybení. Tento institut měl být zároveň schopen poskytnout své služby

²⁴ SKÁLA, J. *Funkce ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 284.

²⁵ Je důležité podotknout, že zdaleka ne všechny bývalé republiky SSSR vykročily k budování demokracie, institucionálním reformám atd. Výše uvedené platí např. o satelitních zemích, Pobaltí či Kyrgyzstánu.

občanům zdarma, neboť finanční příjem většiny z nich v rámci ekonomických reforem nedovoloval zaplatit služby právníků, pokud je potřebovali.²⁶

Přestože všechny instituce ombudsmana bývalého východního bloku vznikly před relativně nedávnou dobou, lze je, dle politologa Ulziibayara Vangansurena z univerzity v Indianně, rozdělit do čtyř kategorií²⁷ na základě délky doby jejich existence a úspěšnosti jejich implementace do ústavně-politického systému.

První skupinu tvoří ty ombudsmanské instituce, které přestály počáteční těžkosti při zakládání zcela nových úřadů, k nimž patřil nedostatek zkušeností, mezery v judikatuře, které znemožňovaly bezproblémový výkon pravomocí, materiální nouze, ale především potíže spojené s postupným přijímáním instituce ze strany veřejnosti i státních orgánů. V polovině 90. let již mohly sloužit jako vzor pro ostatní země postkomunistického prostoru. Vangansuren do této kategorie řadí Polsko (vznik instituce v roce 1988), Estonsko (1992), Slovinsko (1994), Litvu (1994) a Maďarsko (1995).²⁸

Ombudsmanské instituce spadající do druhé skupiny – Chorvatsko (1993), Bosna a Hercegovina (1995), Lotyšsko (1996), Rumunsko (1997), Makedonie (1997), Uzbekistán (1997), Rusko (1998), Ukrajina (1998), Albánie (1999) – procházejí stejným vývojem jako země v kategorii první a obecně je lze charakterizovat jako postupně se rozvíjející. K vytvoření instituce ombudsmana v nich došlo poměrně brzy, avšak s diskutabilním úspěchem. Problematické ústavně-politické prostředí mělo negativní vliv, jenž se projevil ve zpomalení jejího rozvoje.²⁹

Třetí kategorii reprezentují země jako Gruzie (2001), Ázerbájdžán (2002) či ty země, jež se rozhodly zformovat institut ombudsmana až s příchodem

²⁶ Blíže srov. VANGANSUREN, U. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Washington, D. C. : International Foundation for Election Systems, 2002, s. 17.

²⁷ Faktem je, že článek zmiňovaného politologa vyšel již v roce 2002. Od té doby se instituty ombudsmana v jednotlivých zemích změnily a informace v článku mohou být do jisté míry neaktuální. Přesto se domnívám, že jeho dělení lze pro ilustraci uvést a demonstrovat tak určitý vývoj těchto institucí v bývalém postsovětském prostoru.

²⁸ Blíže srov. VANGANSUREN, U. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Washington, D. C. : International Foundation for Election Systems, 2002, s. 13.

²⁹ Blíže srov. tamtéž, s. 14.

nového tisíciletí. Dle Vangansurena se v roce 2002, kdy vyšel jeho článek, jevílo ještě jako předčasné hodnotit úspěšnost či neúspěšnost fungování úřadu.³⁰

V poslední čtvrté skupině se nachází státy, v nichž úřady ombudsmanů existují velmi krátce, jsou ve stádiu legislativního schvalování nebo je o nich významně uvažováno, a také ty, v nichž chybí politická vůle pro jejich zformování,³¹ nicméně to současně neznamena, že se tyto země brání zavádění jiných demokratických institucí.

V zemích nacházejících se v tranzici, tedy v zemích směřujících od totality k demokracii, je role ombudsmanů podstatně důležitější než role jejich kolegů v tradičních demokraciích. V nově vznikajících nezávislých státech se ombudsmanské instituce podílí na formování veřejné důvěry v demokratickou podobu státu, participují na návrzích změn v legislativě, jež je zatížena ve svém obsahu i rétorice totalitní ideologií, řeší více stížností na porušování lidských práv³² než jejich demokratické protějšky. Zmíněnou premisu lze doložit i na faktu, že v letech 1988 – 2002 došlo v 19 postsovětských zemích k založení institutu ombudsmana.³³

Zavedení institutu ombudsmana bylo motivováno snahou doplnit mechanismy povahy kontrolní, nápravné, ochranné i mimosoudní, jež svojí činností přispívají k minimalizaci nežádoucího chování všude tam, kde se jej státní orgány dopustily vůči svým občanům. Na druhou stranu je třeba současně dodat, že hlavní úkol ombudsmanů netkví v kritice či diskreditaci státních orgánů skrze výčet chyb, k nimž došlo, ale je založen na pomoci těmto orgánům a jejich úředníkům při řešení veškerých nedostatků a nespravedlností a ve snaze zabraňovat jejich návratu a opakování, které by se odrazilo v nedůvěře občanů ve stát a jeho instituce.

³⁰ Blíže srov. VANGANSUREN, U. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Washington, D. C. : International Foundation for Election Systems, 2002, s. 14.

³¹ Blíže srov. tamtéž, s. 15.

³² Např. v Ruské federaci první výroční zpráva činnosti veřejného ochránce lidských práv za rok 1998 uvádí nejčastější příklady stížností, které se týkaly masivního porušování lidských práv v Čečně, nestandardní a nezákonné činnosti milice, nesvobody tisku, pracovních vztahů, pozdních výplat a sociálních benefitů, práv občanů RF, přistěhovalců a lidí bez občanství na bydlení na území Ruské federace, atp. Oproti tomu např. australský úřad ombudsmana ve stejném časovém období řešil problémy typu rozporuplných a diskriminačních rozhodnutí, nepřihlížení k zásadním důkazům atp. Blíže srov. tamtéž, s. 20an.

³³ Blíže srov. tamtéž, s. 20.

Úřad ombudsmana se snaží pošramocené vztahy mezi občanem a státem harmonizovat.

Institut ombudsmana je v dnešní společnosti žádoucí, neboť téměř všude se lze, byť samozřejmě s různou intenzitou i v různé formě, setkat s nezákonnými předpisy, nečinností státních orgánů, nevymahatelností a pouhou deklarativností ústavních práv a svobod a nezpůsobilostí státu zabezpečit jejich realizaci, i s neoprávněnými zásahy do ústavních práv a svobod, jichž se dopouští státní instituce.

Postavení institutu ombudsmana je do značné míry speciální a je založeno na lidské důvěře. Síla samotného ombudsmana pak tkví nejen v jeho bezúhonnosti, morální autoritě a integritě, kompetentnosti v oblasti ochrany lidských práv a zkušenostech na poli legislativy, ale také v jeho uznání státními orgány, společností a mezinárodním společenstvím a jejich vzájemnou spoluprací.

2 Vývoj institutu veřejného ochránce lidských práv v ruském prostředí

Téměř celá druhá polovina 20. století byla poznamenána studenou válkou, v níž proti sobě stály dvě ideologicky zcela odlišné strany – Západ, vyznávající demokratické principy a hodnoty a ochraňující lidská práva a svobody, a východní komunistický blok, jenž nutnost jejich dodržování silně bagatelizoval, ba dokonce porušoval. Z hlediska svého postoje k problematice lidských práv neměl totalitní režim zájem se těmto otázkám věnovat, neboť na jednoho každého jedince nahlížel jako na pouhý nástroj, jenž měl státnímu aparátu pomoci dosáhnout vytyčených cílů. S takovým přístupem byly myšlenky na zřízení jakéhokoli nezávislého institutu věnujícího se problematice ochrany lidských práv, jenž patřil v západních demokratických zemích ke standardům, zcela liché. Pokud by, čistě hypoteticky, takovýto institut vznikl v prostoru východního bloku, byl by zakotven v právním řádu dané země i respektován ze strany vedoucích komunistických představitelů maximálně formálně.

V souvislosti s nástupem Michaila Sergejeviče Gorbačova do funkce generálního tajemníka ÚV KSSS v roce 1985 Sovětský svaz začal pozvolna měnit svoji politiku i přístup ke světu, a to díky reformám – uskoreniju³⁴, perestrojce³⁵, glasnosti³⁶ a demokratizaci politického režimu i celého systému – jež Gorbačov začal zavádět. Druhá polovina 80. let se tak nesla ve znamení uvolnění a i na území Sovětského svazu začala nabývat na síle celosvětová kampaň zaměřená na ochranu lidských práv. Od přelomu 80. a 90. let se lze setkat mimo jiné se snahou navazovat dialog s ochránci lidských práv, prolamovat bariéry, které stály v sovětské éře před otázkou lidských práv a proměňovat dosavadní optiku pohledu na tuto několik desítek let přehlíženou a nerespektovanou oblast.

³⁴ Reforma uskorenije neboli urychlení spočívala ve snaze urychlit a zefektivnit sovětskou politiku. K hlavním praktickým krokům patřily investice do průmyslu, jež měl znovu oživit klíčový sektor sovětského hospodářství.

³⁵ Program perestrojky znamenal snahu vytvořit soubor opatření vedoucích k restrukturalizaci ekonomiky a fungování státního aparátu.

³⁶ Politika glasnosti směřovala k větší otevřenosti politiky i politických institucí.

Rozpad Sovětského svazu a s ním i zánik totalitního režimu znamenal pro Rusko směřující k demokracii počátek politických reforem a vytvoření nových institucí, jež měly přispět k ochraně svobody a demokracie, lidských práv a lidské důstojnosti. Po liberalizaci poměrů ve východní Evropě se od počátku 90. let začaly objevovat na území tehdejší RSFSR snahy včlenit do nové architektury ústavněprávního uspořádání institut ombudsmana. *„Rychlému prosazení koncepce ombudsmana v ústavní právní realitě v mnohém napomohl kvas měnících se poměrů“*³⁷ a také nutková potřeba založit doposud chybějící instituce a zavést ty nástroje, jež by napomáhaly kontrolovat činnost státu i výkon veřejných pravomocí tak, aby se nevymykal demokratickým principům. Zároveň je nutné podotknout, že v 90. letech v nově vznikajících demokraciích *„byl v prostředí nedokonalosti politických poměrů a hledání nové tváře veřejné správy úřad ombudsmana většinou vítanou inspirací a plně akceptovaným nástrojem humanizace státní správy.“*³⁸

Svůj nepopíratelný vliv na zavedení úřadu ombudsmana do ruského prostředí měla i Rada Evropy. Ruská federace s ní začala vést přístupové rozhovory od počátku 90. let, které zintenzivnily po roce 1992, kdy Ruská federace podala žádost o členství v Radě Evropy. Jednou z podmínek pro vstup do této organizace bylo právě vytvoření institutu ombudsmana. *„Rada Evropy ... podporovala rozšíření ombudsmanských institucí do všech evropských zemí. Důležitá byla i její snaha postupně proměňovat charakter ombudsmanských institucí ve směru větší citlivosti k lidským právům.“*³⁹ Jakýmsi „předstupněm“ institutu veřejného ochránce lidských práv se stala Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace, již nechal založit tehdejší prezident Boris Nikolajevič Jelcin. Komise se svým uspořádáním i činností podobala institutu ombudsmana, neboť vedoucí této Komise, jímž byl ustanoven Sergej Adamovič Kovalev, známý aktivista vystupující na obranu lidských práv v dobách Sovětského svazu, byl považován za garanta práv občanů a přijímal od nich stížnosti. Samotný úřad však neodpovídal evropským

³⁷ SKÁLA, J. *Český ombudsman*. In : Právník 1998, č. 2, s. 90an.

³⁸ Tamtéž, s. 91.

³⁹ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 61.

standardům, protože byl součástí prezidentské administrativy, a jeho nezávislost nebyla institucionálně garantována.⁴⁰

2.1 Právní úprava institutu veřejného ochránce lidských práv

Demokratické státy z důvodu pevnějšího zakotvení prostředků⁴¹ sloužících k ochraně lidských práv vytvářejí právní úpravu vloženou do zákonných norem své země, jež by měla být ze strany státu, resp. veřejné moci, respektována a chráněna vytvářením objektivních právních garancí. Institut ombudsmana lze označit právě za jeden z prostředků garance ochrany osob před nežádoucím chováním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem a neodpovídá principům demokratického právního státu, a to i navzdory tomu, že se jedná o institut právě zřízený a vymezený státem. Pro snazší uplatňování pravomocí je nutné tento institut právně vymezit. V právním řádu Ruské federace je možné toto právní zakotvení nalézt hned v několika dokumentech.

2.1.1 Deklarace práv a svobod člověka a občana

Vůbec první reálnější úvahy o vytvoření institutu veřejného ochránce lidských práv lze v ruském prostředí spojit s rokem 1991. Dne 22. listopadu zmíněného roku Nejvyšší sovět RSFSR přijal Deklaraci práv a svobod člověka a občana. Vedle toho, že tento dokument zaručoval primát práv jednotlivce nad právy kolektivu, která prosazoval sovětský režim, byl včleněn do nově vytvořené Ústavy⁴² a ve svém posledním čtyřicátém článku zmiňoval záměr zřídit úřad veřejného ochránce. Tento článek přisuzoval veřejnému ochránci pravomoci směřující ke kontrole dodržování práv a svobod člověka a občana v RSFSR,

⁴⁰ Blíže srov. SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization. London and New York : Rowledge, 2010, s. 35nn.

⁴¹ Prostředky sloužící k ochraně lidských práv a svobod lze rozdělit na mezinárodní a vnitrostátní, přičemž k mezinárodním lze zařadit např. Výbor pro lidská práva při OSN, Evropský soud pro lidská práva při Radě Evropy a také nevládní lidsko-právní organizace jako např. Amnesty International, Člověk v tísni atp. Na úroveň vnitrostátní patří Rada pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace, nevládní ruské lidsko-právní organizace (Moskevská helsinská skupina, Memorial, Muzeum a veřejné centrum Svět, pokrok a lidská práva Andreje Sacharova) či právě institut Veřejného ochránce lidských práv.

⁴² Základ Ústavy RSFSR přijaté Nejvyšším sovětem 24. května 1991 tvořila Ústava RSFSR z roku 1978. S ohledem na změny, jimiž Rusko na přelomu 80. a 90. let procházelo, bylo nutné provést hluboké reformy politického systému, jež byly včleněny do poslední redakce Ústavy RSFSR z roku 1978.

vymezoval způsob jeho ustanovení do úřadu Nejvyšším sovětem na dobu pěti let a zmiňoval také, že by veřejný ochránce měl disponovat imunitou.⁴³ Ačkoli byl požadavek na vytvoření institutu ombudsmana zmíněn v oficiálním dokumentu a počítalo se s jeho založením, v roce 1991 se tyto snahy ještě naplnit nepodařilo.

2.1.2 Ústava Ruské federace

Roku 1993, konkrétně 12. prosince, byla v celonárodním referendu přijata 58,4 % voličů⁴⁴ první Ústava Ruské federace, která v sobě obsahovala zcela nové důležité charakteristické znaky právního státu, totiž rozdělení moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, a také zaručení politického pluralismu. Vedle těchto podstatných rysů, jež umožňují ústavu považovat a označovat za demokratickou, reglementuje více než šedesát článků věnujících se dodržování a ochraně lidských práv, a to nejvíce ve druhé hlavě s názvem Práva a svobody člověka a občana⁴⁵. Ačkoli se tato hlava explicitně věnuje lidským právům a svobodám, žádný článek se nezmiňuje o institutu veřejného ochránce lidských práv.

Ústava z roku 1993 se v článku 103 odstavci 1 písmenu e), nacházejícím se v 5. hlavě s názvem Federální shromáždění, věnuje vymezení kompetencí a pravomocí Státní dumy, mezi které se mimo jiné řadí jmenování veřejného ochránce lidských práv do tohoto úřadu, či naopak jeho odvolání z funkce.⁴⁶ Přestože je institut veřejného ochránce lidských práv v ruském prostředí

⁴³ Blíže srov. *Deklaracija prav i svobod čelověka i graždanina* [online]. 2013 [cit. 2013-12-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.moskv.ru/laws/fulltext/show/id/2/>>.

⁴⁴ Referenda se tehdy zúčastnilo 32 970 630 voličů. Způsob přijetí Ústavy RF z roku 1993 byl vnímán do jisté míry nestandardně, neboť 60stránkový text návrhu ústavy byl voličům předložen pouhý měsíc před samotným referendem, takže ne všichni měli možnost se s jeho nesnadným obsahem obeznámit. Přesto se pro přijetí Ústavy RF vyslovila nadpoloviční většina voličů, kteří se hlasování zúčastnili. Více viz BAGLAJ, M. V. *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii*. Moskva : Norma, 2002, s. 83. příp. KOUDELKA, Z. – VLČKOVÁ, R. *Ústavní systém Ruska*. Brno : Masarykova univerzita, 1996, s. 9.

⁴⁵ Blíže srov. *Glava 2. Prava i svobody čelověka i graždanina. Konstitucija Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.

⁴⁶ Blíže srov. *Glava 5. Federal'noe sobranie. Konstitucija Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.

zachycen v nejvyšším zákonu země, tedy ústavě, obecně je tato zmínka hodnocena jako příliš lakonická a ne zcela dostačující.⁴⁷

Na druhou stranu je potřeba uvést, že „ústavní regulace ombudsmana není *conditio sine qua non*,⁴⁸ protože nejde o orgán, který by disponoval samostatnou mocenskou pravomocí a mohl tak ingerovat do existující dělby státní moci.⁴⁹ V ústavách některých zemí, kde ombudsman působí, tak není možné nalézt jedinou zmínku o jeho úřadu. Přesto pravděpodobně většina států ústavní úpravu institutu ombudsmana obsahuje. „Někdy se jako podpůrný argument uvádí, že zakotvení instituce v ústavě jistým způsobem posiluje jeho postavení, autoritu instituce.⁵⁰

2.1.3 Reglement Státní dумы

Státní дума, jakožto dolní komora Federálního shromáždění Ruské federace, má vytvořen normativní právní akt⁵¹ vystupující pod názvem Reglement Státní dумы⁵² a obsahující ty právní normy, jež popisují její vnitřní uspořádání, pořádek legislativního procesu a vymezují poslušnost jednotlivých opatření v její činnosti. Tento dokument sestává z 28 hlav, které jsou rozděleny do 7 oddílů. Hlava 19 se v článcích 155 – 158 věnuje přesným krokům, jež má Státní дума vykonat při jmenování úspěšného kandidáta na post veřejného ochránce lidských práv i při jeho případném odvolání z této funkce.

Ačkoli se zmínka o veřejném ochránci lidských práv objevila v celé řadě ruských dokumentů, daný institut stále neexistoval. K tomu, aby na území Ruské federace mohl být institut veřejného ochránce

⁴⁷ Některé postsovětské státy, jako např. Estonsko, Litva či Gruzie, mají ve svých ústavách vymezen úřad „ombudsmana“ (v každé zemi je užíváno jiné označení pro tento institut) obšírněji. Blíže srov. SLÁDEČEK, V. *Ombudsman a jeho role při ochraně práv*. In : Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Brno : Masarykova univerzita, 2002, s. 13nn.

⁴⁸ Nutná, nezbytná podmínka.

⁴⁹ SLÁDEČEK, V. *Ombudsman: charakteristika instituce (část I.)*. In : Správní právo, 1998, č. 1, s. 12.

⁵⁰ Tamtéž, s. 12.

⁵¹ Prvně byl přijat tento dokument 27. března 1994. S ohledem na výrazné změny, které bylo potřeba do jeho znění zanést, došlo 22. ledna 1998 k přijetí nového normativního právního aktu. Ten s úpravami platí dodnes.

⁵² Blíže srov. *Reglament Gosudarstvennoj Dумы* [online]. 2014 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.duma.gov.ru/about/regulations/>>.

lidských práv ustanoven, bylo třeba vytvořit a schválit Federální ústavní zákon, jenž by zcela přesně daný úřad vymezoval. S ohledem na chaos, který souvisel s rozpadem Sovětského svazu, se tento legislativní proces prodloužil až do roku 1996.

Přestože neexistoval příslušný Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv, dolní komora Federálního shromáždění se rozhodla zřídit institut veřejného ochránce lidských práv k 17. lednu roku 1994, a to na základě ústavní normy, respektive prezidentského dekretu, jež vydal Boris Jelcin. Problémem však zůstávalo to, že bez zvláštního zákona nemohla být garantována nezávislost této instituce.⁵³ Prvním veřejným ochráncem lidských práv v Ruské federaci se stal dne 17. ledna 1994 Sergej Adamovič Kovalev.⁵⁴

2.1.4 Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv

Po hluboké reformě politického systému došlo především v průběhu 90. let k přijetí mnoha nových zákonů zakotvujících lidská práva a svobody a kladoucích důraz na jejich ochranu a garanci. K takovým zákonům se řadí i Federální ústavní zákon věnující se institutu veřejného ochránce lidských práv a jeho zařazení mezi mechanismy sloužící k ochraně lidských práv a svobod.

Práce nad zákonem trvaly až do roku 1996. V březnu uvedeného roku byl návrh zákona schválen Státní dumou ve druhém čtení, avšak s úpravou, jež předpokládala, že Státní дума bude muset vyjádřit dvoutřetinový souhlas pro každého kandidáta, který bude navržen na seznam kandidátů ucházejících se o úřad veřejného ochránce lidských práv. Následně měla o takto schválených kandidátech proběhnout tajná volba, z níž měl vzejít veřejný ochránce lidských práv. Dne 17. dubna 1996 byl zákon přijat v tomto znění Státní dumou a postoupen Radě federace,⁵⁵ která však měla připomínku k jeho znění, a proto jej zamítla. Jako zásadní problém shledávala absenci možnosti subjektů federace zřizovat obdobný institut veřejného ochránce lidských práv na jejich území. V dosavadním znění zákona tato pravomoc náležela veřejnému ochránci lidských práv.

⁵³ Blíže srov. SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization. London and New York : Rowledge, 2010, s. 37.

⁵⁴ Blíže srov. podkapitola 2.3.1.

⁵⁵ Rada federace je horní komorou Federálního shromáždění Ruské federace.

Po debatách a následném sladění všech požadavků došlo 25. prosince 1996 k přijetí zákona Státní dumou a 12. února 1997 k jeho schválení Radou Federace. Dne 26. února 1997 byl zákon signován prezidentem Ruské federace a 4. března 1997 oficiálně zveřejněn. Stejného dne nabyl účinnost. Do třiceti dní od tohoto okamžiku musela Státní дума navrhnout konkrétní osoby do úřadu veřejného ochránce lidských práv.⁵⁶

Institut ombudsmana, neboli v ruském prostředí veřejného ochránce lidských práv, tedy implantoval do právního řádu Ruské federace Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv číslo N 1-ΦΚЗ,⁵⁷ který rozpracovává článek 103 odstavec 1 písmeno e) 5. hlavy Ústavy Ruské federace. Zákon prošel úpravami v roce 2006 a 2008, přičemž poslední novela pochází z 28. prosince 2010. Text zákona tvoří *Preamble* a čtyřicet čtyři článků rozdělených do pěti hlav – *Obecná ustanovení* (hlava I., článek 1 – 5), *Způsob jmenování do funkce veřejného ochránce lidských práv a postup při jeho odvolání* (hlava II., článek 6 – 14), *Pravomoci veřejného ochránce lidských práv* (hlava III., článek 15 – 36), *Aparát veřejného ochránce lidských práv* (hlava IV., článek 37 – 41), *Závěrečná ustanovení* (hlava V, článek 42 – 44).⁵⁸

Daný zákon specifikuje hned ve svém prvním článku hlavní úkoly nově vzniklého institutu, totiž:

1) zabezpečení garancí ochrany práv a svobod občanů a dohlížení na jejich dodržování ze strany státních orgánů, orgánů místní samosprávy a úředních osob

2) zajištění nápravy, pokud došlo k porušení práv

3) pomoc při zdokonalování zákonů o právech člověka a občana Ruské federace v rámci jejich revize a pomoc při uvádění jejich znění do souladu s obecně uznávanými principy a normami mezinárodního práva

⁵⁶ Blíže srov. *Stanovlenie instituta Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-28]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta>>.

⁵⁷ Viz příloha č. 1 – aut. př. Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv v Ruské federaci. Blíže srov. *Federalnyj konstitucionnyj zakon „Ob Upolnomočennom po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii“* [online]. 2013 [cit. 2013-12-26]. Dostupné z WWW: <<http://constitution.garant.ru/act/right/10200006/chapter/1/>>.

V práci budou veškeré odkazy vztahující se k tomuto zákonu směřovat k příloze č. 1.

⁵⁸ Blíže srov. Příloha č. 1.

- 4) rozvoj mezinárodní spolupráce v oblasti lidských práv
- 5) šíření právní osvěty v otázkách lidských práv a svobod
- 6) hledání způsobů a metod ochrany lidských práv a svobod.⁵⁹

Zákon obsahuje vedle hlavních úkolů i výčet jednotlivých kroků vedoucích k ustanovení kandidáta na post veřejného ochránce lidských práv, jakož i způsob jeho odvolání, právní status, kompetence, pravomoci, povinnosti a podmínky pro výkon jeho činnosti.

Byť v zákoně neuvedený, ale o to důležitější je předpoklad, že si veřejný ochránce lidských práv dokáže zachovat nezávislost a bude s to čelit snahám o ovlivňování či uplácení ze strany státních orgánů nebo úředních osob. Respektování těchto úkolů a předpokladů je nutností, kterou musí právní stát ctít.

Při tvorbě zákona proběhla v pracovních skupinách také diskuse nad označením pro daný úřad. Ačkoli byl termín ombudsman zamítnut z důvodu přílišné cizorodosti, původní význam švédského slova „ombud“, resp. „ombudsman“, tedy zástupce, zplnomocněnec či mluvčí jiných, v ruské konotaci zůstal. Institut ombudsmana nese v ruském prostředí označení zplnomocněnec pro lidská práva. Je však třeba upozornit, že pravomoci a působnost ruského ombudsmana se nezaměřují pouze na ochranu lidských práv, byť by k této myšlence mohlo jeho označení svádět a přispívat tak k nežádoucím způsobem zúženému chápání instituce ombudsmana. Věnuje se i analýze zákonů, které se týkají ochrany lidských práv a svobod, a připravuje návrhy jejich změn, spolupracuje s veřejnými ochránci lidských práv v subjektech federace i na mezinárodní úrovni, spolupodílí se na právní osvětě společnosti, jíž informuje o způsobech ochrany jejích práv atp. Na druhou stranu, přestože má zplnomocněnec pro lidská práva, resp. veřejný ochránce lidských práv, širokou škálu pravomocí, svoji činnost stále nejvíce zaměřuje na lidsko-právní oblast. Ostatně jsou to právě lidská práva, jež vymezují vztah mezi státem a jednotlivcem, mezi veřejnou mocí a jedincem. Více o pravomocích ruského ombudsmana a jeho konkrétní činnosti bude pojednáno ve 3. kapitole této práce.

⁵⁹ Blíže srov. Příloha č. 1, čl. 1.

2.1.5 Úřad veřejného ochránce lidských práv v subjektech Ruské federace

Ruská federace je co do rozlohy⁶⁰ největším státem světa a co do počtu⁶¹ obyvatel devátou nejpočetnější zemí. S ohledem na tato fakta je území Ruské federace rozděleno do 83 subjektů, tedy autonomních jednotek, které tvoří 21 republik, 46 oblastí, 9 krajů, 4 autonomní okruhy, 2 federální města a 1 autonomní oblast. „Dle názoru řady autorů ... nelze Rusko pojímat jako stát ... odpovídající běžným mezinárodně-právním, geopolitickým, strategickým, ba i geografickým charakteristikám, nýbrž spíše ... jako celek, tvořený velmi rozmanitými a pestrými, a tím pádem logicky i velmi protikladnými a z hlediska vlastní identity různorodě formovanými částmi, oblastmi, regiony apod.“⁶² Z hlediska učlenění státu se tedy jedná o federaci. Toto uspořádání se odrazilo i ve struktuře orgánů státní moci, které jsou umístěny ve dvou základních úrovních. Existují buď na úrovni Ruské federace, nebo na úrovni jednotlivých subjektů federace.⁶³ Právě orgány státní správy na úrovni subjektů federace jsou vnímány jako ty, jež nejlépe znají specifické potřeby obyvatel daného regionu, dokážou identifikovat problematické oblasti a užít takové prostředky, které jim pomohou k nápravě daného stavu. Ochrana lidských práv a svobod je na tak velkém území, jež představuje Ruská federace, možná pouze s přispěním a aktivní účastí subjektů Ruské federace. V této souvislosti lze zmínit i slova v pořadí již třetího veřejného ochránce lidských práv Vladimira Petroviče Lukina, dle něhož je „Rusko obrovská země, v níž je důležité mít dostatečně rozvinuté instituty regionálních veřejných ochránců lidských práv, a to z důvodu skutečné ochrany práv a svobod občanů žijících v nejrůznějších koutech země.“⁶⁴

Ostatně i při schvalování Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv v roce 1996 Rada federace nesouhlasila s tím, aby hlavní slovo při zřizování úřadů veřejných ochránců v subjektech Ruské federace

⁶⁰ Rozkládá se na území 17 milionů kilometrů čtverečních.

⁶¹ Počet obyvatel k počátku roku 2013 činil 143 milionů.

⁶² HOLZER, J. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 20.

⁶³ Bližší srov. *Ruský federalismus*. In : Internetový politologický časopis e-Polis [online]. 2013 [cit. 2013-12-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/komparace/67-rusky-federalismus.html#3>>.

⁶⁴ *Pravyj zaščitnik*. In : Rossijskaja Gazeta [online]. 2004-02-14 [cit. 2014-01-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.rg.ru/2004/02/14/lukin.html>>, aut. př.

měl veřejný ochránce lidských práv navrhovaný Státní dumou. Tuto pravomoc se Rada federace snažila delegovat na zastupitelské sbory jednotlivých subjektů federace. Nakonec se jí tento požadavek podařilo včlenit do zmíněného zákona a zřizování institutu veřejného ochránce lidských práv se stalo výlučnou kompetencí subjektů. Článek 5 Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv předpokládá vytvoření několika úrovní institutu veřejného ochránce lidských práv na území celého Ruska. „V souladu s Ústavou a zákony subjektu Ruské federace může být zřízena funkce Veřejného ochránce lidských práv v subjektu Ruské federace. Financování činnosti Veřejného ochránce lidských práv v subjektu Ruské federace a jeho aparátu je prováděno z rozpočtu subjektu Ruské federace.“⁶⁵

V současné době v 72 subjektech federace existuje úřad veřejného ochránce lidských práv.⁶⁶ První úřad regionálního veřejného ochránce lidských práv byl vytvořen k 7. prosinci 1996 v republice Baškortostán. Ke zřízení nejnovějších úřadů došlo až v roce 2012, a to v Sachalinské a Tulské oblasti a v Jamalskoněneckém autonomním okruhu. Prozatím 11 subjektů federace stále čeká na vytvoření tohoto institutu,⁶⁷ ačkoli v současné době probíhají intenzivní debaty o tom, zda by zejména v Novosibirské oblasti, jejímž centrem je Novosibirsk, třetí největší město země, nemělo dojít ke vzniku úřadu veřejného ochránce lidských práv. V 81 subjektech Ruské federace je současně vedle institutu veřejného ochránce lidských práv zřízen i úřad veřejného ochránce práv dětí,⁶⁸ s nímž se lze na ruském území setkat od roku 2009.

Institut veřejného ochránce lidských práv je v jednotlivých subjektech federace vymezen regionálním zákonem. Obecně se dá říci, že se od Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv liší pouze formálně, nikoli významově. Prakticky ve všech regionálních zákonech je uvedeno, že se veřejný ochránce lidských práv ve své činnosti opírá o Ústavu Ruské federace, sbírku zákonů Ruské federace i zákony subjektu federace, ke kterému náleží,

⁶⁵ Příloha č. 1, čl. 5.

⁶⁶ Viz příloha č. 2 – mapa subjektů Ruské federace, v nichž je zřízen institut veřejného ochránce lidských práv. Na mapě je uvedeno 89 čísel jako 89 subjektů federace. Až do roku 2005 platil tento počet; od roku 2005 začalo docházet k pozvolnému slučování subjektů a ke snižování jejich počtu. K dnešnímu dni je jich v Ruské federaci na 83.

⁶⁷ Viz příloha č. 2.

⁶⁸ Blíže srov. *Uponomočennyj pri prezidentе Rossijskoj Federacii po pravam rebenka* [online]. 2014 [cit. 2014-01-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.rfdeti.ru/regions.php>>.

a také o mezinárodní smlouvy, jichž je Ruská federace signatářem.⁶⁹ Vedle těchto právních zásad a východisek je důležité, aby se veřejný ochránce lidských práv při posuzování konkrétních případů nevyhýbal vlastnímu pohledu na spravedlnost a řídil se i svým svědomím. Právě možnost využívat a opírat se o tato dvě morální hlediska odlišuje daný institut chránící lidská práva od ostatních jemu podobných. Pro občany, kteří se obrátí s žádostí o pomoc k veřejnému ochránci lidských práv, není důležité pouze hledisko právní, ale i etické. V těch případech, v nichž zákony nedokážou dát odpověď na vznesené otázky, by měl být využit, ve vztahu k danému případu, čistě lidský postoj ze strany daného veřejného ochránce lidských práv. Takový požadavek klade vysoké nároky na osobu veřejného ochránce lidských práv. Neboť veřejný ochránce je tím, kdo vykonává odpovědné poslání a je do určité míry garantem nápravy, pokud dojde k porušení práva nebo spravedlnosti ve vzájemných vztazích mezi občanem a státním aparátem.

Do protikladu k těmto požadavkům se však dostává nejnižší věková hranice uchazečů o úřad veřejného ochránce lidských práv, již Federální ústavní zákon stanovuje na 35 let. Regionální zákony ve svých úpravách stanovují tutéž hranici, nebo dokonce ještě nižší, a to 30 let.⁷⁰ Přestože je ve většině regionálních zákonů vznesen požadavek na právní vzdělání uchazečů a několikaletou praxi v právní oblasti,⁷¹ lze tímto nárokem zajistit pouze jistý stupeň odbornosti, nikoli však životní moudrost a zkušenosti a už vůbec ne morální kredit.

Nevládní organizace, jakožto neformální skupiny vzniknuvší z vůle občanské společnosti a tvořící osobitou ochrannou vrstvu mezi státem a jedincem, se vůči veřejným ochráncům lidských práv v některých subjektech Ruské federace poměrně ostře vymezují. Alexandr Michajlovič Kalich⁷² zastává stejný názor jako jeho „mateřská“ organizace, když vyjadřuje znepokojení nad zneužíváním institutu

⁶⁹ Bliže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 41nn.

⁷⁰ Pro srovnání: např. v České republice může být zvolen člověk volitelný do Senátu (hranice 40 let), na Slovensku a v Německu tato hranice činí, stejně jako v Rusku, 35 let.

⁷¹ Bliže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. s. 51an.

⁷² Člen vedení největší nevládní ruské lidsko-právní organizace Memoriál a zároveň předseda regionálního oddělení Memoriálu v Permské oblasti. Výše uvedené řekl v rozhovoru, jenž jsem s ním vedla v prosinci 2012.

veřejného ochránce lidských práv v některých subjektech federace, zejména v Čečně, Dagestánu či Ingušsku. V těchto islámských republikách ležících na severovýchodním Kavkaze na území Ruské federace je sice zřízen úřad veřejného ochránce lidských práv, avšak pouze s cílem podporovat místní vládu a skrývat veškeré porušování lidských práv, k nimž nezřídka na těchto územích dochází.

2.2 Způsob jmenování veřejného ochránce lidských práv

Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv se ve své druhé hlavě velmi zevrubně věnuje způsobu jmenování veřejného ochránce lidských práv do funkce, jakož i postupu při jeho odvolávání, a to konkrétně v článcích 6 – 14.

Prvořadým orgánem v celém procesu výběru, uvádění do funkce i případném odvolávání veřejného ochránce lidských práv z úřadu je Státní дума. Ta provádí veškerá rozhodnutí týkající se institutu ruského ombudsmana prostřednictvím hlasování. Pokud probíhá hlasování o výběru kandidátů na pozici uchazeče o post veřejného ochránce lidských práv, je zapotřebí kladné vyjádření nejméně dvou třetin poslanců z celkového počtu poslanců⁷³ Státní dumy. V případě jmenování konkrétní osoby do této funkce (či jejího případného odvolání) pak stačí většina hlasů z celkového počtu přítomných poslanců. Státní dumě může navrhnout kandidáta na tuto pozici vedle prezidenta⁷⁴ Ruské federace i horní komora Federálního shromáždění Ruské federace, tedy Rada federace, jednotliví poslanci Státní dumy i poslanecké kluby ve Státní dumě, a to v průběhu jednoho měsíce před vypršením mandátu předchozího veřejného ochránce lidských práv.⁷⁵

Příslušný Federální ústavní zákon stanoví, že veřejným ochráncem lidských práv se může stát pouze občan Ruské federace starší 35 let, jenž má

⁷³ Je tedy potřeba, aby se pro daného uchazeče vyjádřilo 300 poslanců z celkových 450.

⁷⁴ Fakt, že i prezident může navrhnout svého kandidáta na post veřejného ochránce lidských práv, může mít negativní vliv na nezávislost ruského ombudsmana. Prezident, který má tak silnou podporu své strany ve Státní dumě, jako Vladimir Putin, snadno prosadí do čela úřadu svého kandidáta, jenž může být vůči prezidentovi a jeho nedemokratickým postupům loajální.

⁷⁵ Blíže srov. Příloha č. 1.

Ohledně pravomocí Státní dumy v otázce jmenování a odvolávání veřejného ochránce lidských práv blíže podkapitola 2.1.3.

dostatečné znalosti v oblasti lidských práv a zároveň i zkušenosti s jejich ochranou. Kandidáti ucházející se o post veřejného ochránce lidských práv jsou povinni vystoupit před Státní dumou a představit jejím členům svoji vizi vedení úřadu. Přítomní poslanci jsou pak oprávněni pokládat jednotlivým uchazečům doplňující otázky nebo komentovat jejich vystoupení a vystupovat tak ve prospěch, či naopak neprospěch jejich kandidatury.⁷⁶

Veřejný ochránce lidských práv vzešlý z tajného hlasování Státní dumy je před jejími členy povinen složit slib následujícího znění: *„Zavazuji se k ochraně práv a svobod lidí i občanů a k tomu, že budu poctivě vykonávat své povinnosti, řídit se Ústavou Ruské federace, jejími zákony, spravedlností i hlasem svědomí“* (čl. 9).⁷⁷ Po složení tohoto slibu je kandidát považován za řádně ustanoveného do úřadu, přičemž jeho mandát je pětiletý a zaniká v okamžiku složení slibu nového veřejného ochránce lidských práv. Za zmínku stojí i fakt, že jedna a tatáž osoba nemůže být jmenována do funkce veřejného ochránce lidských práv více než dvakrát za sebou (čl. 10).

V čele úřadu veřejného ochránce lidských práv nemůže stát poslanec Státní dumy, člen Rady federace, poslanec zákonodárního orgánu subjektu Ruské federace, státní úředník ani člen jakékoli politické strany nebo jiného společenského uskupení sledujícího politické cíle. Jedná se o uplatnění principu inkompatibility funkcí. Dokonce je mu zakázán i výkon jakékoli jiné placené či neplacené činnosti s výjimkou pedagogické a vědecké činnosti. V případě, že veřejný ochránce lidských práv nesplní povinnosti dané zákonem, je povinen přerušit činnost neslučitelnou s jeho statutem nejpozději do 14 dní od data vzniku funkce. Pokud veřejný ochránce lidských práv v tomto období nenaplní literu zákona, dojde k přerušení jeho mandátu do té doby, než Státní дума jmenuje nového veřejného ochránce lidských práv (čl. 11).

K dalším důvodům, na jejichž základě může dojít k přerušení mandátu veřejného ochránce lidských práv, patří také jeho prohlášení o složení mandátu, nezpůsobilost vykonávat úřad ze zdravotních důvodů či jiných příčin,

⁷⁶ Blíže srov. BAGLAJ, M. V. *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii*. Moskva : Norma, 2002, s. 293.

⁷⁷ Pro tuto kapitolu platí, pokud nebude uvedeno jinak, že čísla článků (čl.) uvedených v textu spadají do Federální ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv. Blíže srov. Příloha č. 1.

kdy v průběhu alespoň čtyř měsíců není schopen vykonávat své pravomoci. Ačkoli se na veřejného ochránce lidských práv vztahuje imunita, a tudíž nesmí být bez souhlasu Státní dumy trestně stíhán, vyšetřován, zadržen ani uvězněn, může být po předložení relevantních důkazů vydán ke stíhání, a to na základě rozhodnutí dolní komory Federálního shromáždění. Za předpokladu pravomocného odsuzujícího rozhodnutí soudu mandát veřejného ochránce lidských práv zaniká před uplynutím řádného funkčního období. V případě předčasného ukončení mandátu musí být nový veřejný ochránce lidských práv jmenován Státní dumou v průběhu dvou měsíců ode dne odstoupení předešlého veřejného ochránce lidských práv (čl. 12 – 14).

Vydání veřejného ochránce lidských práv k trestnímu stíhání upravují dvě odlišné právní normy. Článek 12 Federálního ústavního zákona uvádí, že pro vydání veřejného ochránce lidských práv k odůvodněnému stíhání je třeba souhlasu Státní dumy. Vedle Federálního ústavního zákona se této problematice věnuje i článek 448 (52. hlava, VII. oddíl) Trestního řádu Ruské federace,⁷⁸ jenž je základním pramenem trestního práva procesního. Uvádí, že rozhodnutí o zahájení trestního stíhání může započít předseda Vyšetřovacího výboru, který je jedním z orgánů Generální prokuratury Ruské federace.

2.3 Personální naplnění

Jak již bylo uvedeno výše, Federální ústavní zákon ve své druhé hlavě určuje kritéria, jež musí splňovat kandidát usilující o post veřejného ochránce lidských práv. Podle tohoto zákona musí být uchazeči nejméně 35 let a musí mít znalosti a zkušenosti v ochraně lidských a občanských práv a svobod. Tato pravidla lze označit za značně skromná, neboť nezahrnují ani povinné právní vzdělání.⁷⁹ Navíc ona zmíněná podmínka znalostí a zkušeností v oblasti ochrany lidských a občanských práv je nadmíru široká a umožňuje téměř jakoukoli interpretaci. Tato kritéria by tak mohla vést k volbě nekompetentního veřejného ochránce

⁷⁸ Blíže srov. *Ugolovno-procesual'nyj kodeks* [online]. 2014 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://base.garant.ru/12125178/>>.

⁷⁹ Bylo by žádoucí, aby veřejným ochráncem lidských práv byl jedinec s vysokým stupněm integrity, sociálním cítěním a morálními hodnotami, avšak tyto požadavky nelze postihnout zákonem. Jedním z vodítek pro výběr vhodného kandidáta by měla být jeho dosavadní praxe vypovídající o jeho činech a také životní zkušenosti odrážející se v jeho postojích a názorech.

lidských práv. Přesto doposud stáli v čele zmiňovaného úřadu tři osobnosti uvědomující si jeho důležitost a význam a snažící se skrze svůj post urovnávat, a dokonce předcházet nedorozuměním, k nimž došlo mezi občanem a státem.

2.3.1 Sergej Adamovič Kovalev⁸⁰

Díky perestrojce, glasnosti a demokratizaci politického režimu v SSSR se od 90. let stále více rozvíjela aktivita veřejnosti, což se projevovalo besedami nad problematikou lidských práv u kulatých stolů i vytvářením nových politických stran, veřejných spolků i diskusních klubů. Rovněž se rozšířila spolupráce mezi lidsko-právními organizacemi a vedením SSSR, kterou výrazně podporoval předseda Nejvyššího sovětu RSFSR Boris Jelcin, od roku 1991 prezident RSFSR a následně Ruské federace. Jelcin umožnil, aby se lidsko-právní ochránci podíleli na tvorbě závazných lidsko-právních dokumentů, nových zákonů i Ústavy Ruské federace. Jelcin také nechal svým výnosem zřídit v roce 1993 Komisi pro lidská práva prezidenta Ruské federace. Komise se stala poradním orgánem hlavy státu v otázkách rozvoje občanské společnosti a lidských práv. Do jejího čela usedl v letech 1993 – 1995 významný ochránce lidských práv z dob Sovětského svazu Sergej Adamovič Kovalev,⁸¹ jenž za svoji aktivní činnost v dobách totalitního režimu strávil několik let v sibiřském gulagu. Právě Kovalev je jedním z autorů Deklarace práv a svobod člověka a občana⁸² (1991) a 2. hlavy Ústavy Ruské federace s názvem Práva a svobody člověka a občana (1993).

Kovalev vedle výkonu funkce předsedy Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace stanul v době od 17. ledna 1994 do 10. května 1995 také v čele institutu federálního veřejného ochránce lidských práv, jenž byl zřízen na základě prezidentského dekretu, neboť ještě neexistoval příslušný Federální ústavní zákon, který by zakotvoval tuto instituci. V srpnu roku 1994 byl vydán další prezidentský dekret O úrovni zabezpečení ústavních funkcí Veřejného ochránce

⁸⁰ S. A. Kovalev se narodil 2. března 1930 na Ukrajině.

⁸¹ Jelcin informoval Kovaleva prostřednictvím médií (novin), že se stane předsedou této Komise. Kovalev funkci přijal, neboť nechtěl, aby lidsko-právní ochránci ztratili možnost ovlivňovat návrhy zákonů. Blíže srov. GILLIGAN, E. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. In : *Human Rights Quarterly* 32, 2010, s. 575nn.

⁸² Blíže srov. podkapitola 2.1.1.

lidských práv,⁸³ dle něhož mohl užívat veřejný ochránce lidských práv ty ústavní funkce a pravomoci, jež náležely předsedovi Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace.⁸⁴ Taková situace byla poněkud zvláštní, neboť kombinace těchto úřadů vyvolávala zmatky a nejasnosti týkající se pravomocí jednotlivých úřadů a odporovala základnímu rysu instituce veřejného ochránce lidských práv, totiž politické neutralitě. Kovalev však již před zvolením prvním veřejným ochráncem lidských práv pochopil svoji roli předsedy prezidentské komise právě jako roli ruského ombudsmana a snažil se vystupovat tak nezávisle, jak to jen bylo možné. Po jmenování do úřadu veřejného ochránce lidských práv vystupoval i nadále jako garant lidských práv, přijímal stížnosti od občanů na porušování jejich práv a svobod a prošetřoval je, vydával zprávy o své činnosti, apeloval v daných případech na relevantní státní orgány. Jeho postavení však bylo s ohledem na panující okolnosti nelehké. Veřejný ochránce lidských práv jako předseda Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace neměl žádné záruky své nezávislosti a jeho podřízenost prohluboval i fakt, že měl k dispozici velmi omezené nástroje pro výkon své činnosti.⁸⁵

V roce 1994 začal konflikt mezi Ruskou federací a Čečenskem známý také jako první čečenská válka. Kovalev se stal jako předseda Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace a zároveň veřejný ochránce lidských práv jedním z nejhlasitějších kritiků ruského vojenského zásahu v Čečně. Dokonce obvinil ruskou armádu z hrubého porušování lidských práv. Kovalev však nebyl jediným odpůrcem této války. Obdobně smýšlely i mezinárodní organizace včetně OBSE, EU a Rady Evropy, jež se také obávala porušování lidských práv. Rada Evropy vydala doporučení týkající se ochrany lidských práv, jež se vrcholní ruští představitelé rozhodli akceptovat a stvrdili jej svými podpisy,⁸⁶ neboť se obávali, že Rada Evropy pozastaví přístupové rozhovory i žádost Ruské federace o členství

⁸³ Platnost tohoto prezidentského dekretu vypršela přijetím Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv dne 26. února 1997.

⁸⁴ Blíže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennoho po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 23.

⁸⁵ Blíže srov. SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization. London and New York : Rowledge, 2010, s. 37.

⁸⁶ Zmíněný dokument podepsal prezident Boris Nikolajevič Jelcin, předseda vlády Viktor Stěpanovič Černomyrdin a předseda Státní dumy Ivan Petrovič Rybkin.

v této organizaci. Kovalev vystoupil s požadavkem, aby Rada Evropy nepřijímala Rusko mezi své členské státy⁸⁷ do doby, než skončí vojenský konflikt v Čečně a dojde k obnovení právního pořádku. Kovalev si kvůli svému postoji vysloužil rozsáhlou kritiku ze strany vlády a většiny členů Státní dumy, jež jej o rok později zbavila funkce veřejného ochránce lidských práv.⁸⁸ Na základě jeho aktivit začali členové dolní komory Federálního shromáždění zpochybňovat institut veřejného ochránce lidských práv jako takový a po odvolání Kovaleva 10. května 1995 již nezvolili jeho nástupce. Navzdory této skutečnosti a obezřetnosti některých politiků před daným úřadem pokračovala příprava Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv.

Kovalevovo odvolání z postu veřejného ochránce lidských práv ukázalo, jak snadno může být tento úřad v Rusku politizován. Přestože mezinárodní dokumenty zdůrazňují důležitost nezávislosti institutu ombudsmana, ať už na politických představitelích či státních strukturách, v prvních letech daný úřad postrádal v ruském prostředí veškeré garance nezávislosti. Zcela chyběla legislativa vymezující úřad veřejného ochránce lidských práv i dostatečné finanční zdroje. Toto chaotické období však ukázalo, že je nezbytně nutné vytvořit zákonnou garanci nezávislosti této instituce.

Po odchodu z vedení úřadu veřejného ochránce lidských práv pokračoval Kovalev ve funkci předsedy Komise pro lidská práva prezidenta Ruské federace. Kvůli nedostatku podpory a narůstající nepřátelské atmosféře vůči jeho osobě i práci se rozhodl 26. ledna 1996 rezignovat i na tento post. Otevřeným dopisem otištěným v ruském deníku Izvěstija⁸⁹ sdělil prezidentu Jelcinovi důvody, jež ho vedly k odchodu z čela Komise. Společně s ním rezignovalo na členství mnoho lidsko-právních ochránců. Ještě téhož roku byl do čela Komise jmenován nový předseda, jímž se stal Vladimír Aleksejevič Kartaškin, profesor v oblasti

⁸⁷ Ruská federace byla nakonec přijata do RE dne 28. února 1996. V RE převládl názor, že Rusku na jeho cestě za demokracií více pomůže přijetí do RE než dočasný odklad, přičemž Rusku byl dán rok na to, aby splnilo všechny požadavky kladené na členy RE, a to včetně zákona o veřejném ochránci lidských práv. Blíže srov. SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization. London and New York : Rowledge, 2010, s. 40.

⁸⁸ Blíže srov. tamtéž, s. 38.

⁸⁹ Blíže srov. *Otkrytoe pismo Prezidentu Rossijskoj Federacii Borisu Nikolajeviču Jelcinu* [online]. 2014 [cit. 2014-02-12]. Dostupné z WWW: <http://www.hrights.ru/text/kniga/Chapter3.htm#_VPID_100>.

práva, který v dobách SSSR publikoval několik knih věnujících se ospravedlnění sovětské politiky lidských práv.

2.3.2 Oleg Orestovič Mironov⁹⁰

Jak již bylo uvedeno v podkapitole 2.1.4, práce na Federálním ústavním zákonu O veřejném ochránci lidských práv trvaly až do 4. března 1997, kdy zákon nabyl účinnosti. Dle jeho znění musela Státní дума nejdéle do třiceti následujících dní navrhnout kandidáty na post veřejného ochránce lidských práv, jenž zůstal po odvolání Sergeje Kovaleva prázdný. Prvně se otázka personálního naplnění projednávala 4. dubna 1997 a na seznamu kandidátů se objevilo pět jmen, která byla posléze schválena dvěma třetinami poslanců dolní komory Federálního shromáždění. Následovalo pět voleb, v nichž však ani jeden z uchazečů nezískal potřebné množství hlasů pro zvolení do funkce. Dne 17. září 1997 se uskutečnilo nové hlasování, avšak ani tehdy se nepodařilo zvolit žádného z kandidátů. Až 22. května 1998 získal v třetí volbě jediný kandidát tolik hlasů,⁹¹ které stačily ke jmenování do úřadu veřejného ochránce lidských práv.⁹² Druhým veřejným ochráncem lidských práv v Ruské federaci se stal jeden z poslanců Státní dumy Oleg Orestovič Mironov. Víceméně ihned po svém zvolení se vzdal svého poslaneckého mandátu, aby mohl, dle znění Federálního ústavního zákona, zaujmout post ruského ombudsmana.

Mironov, profesor ústavního práva, byl členem Komunistické strany Ruské federace. Ihned po nástupu do úřadu veřejného ochránce lidských práv byl novináři a lidsko-právními aktivisty označen za „rudého ombudsmana“.⁹³ Tito lidé se pravděpodobně domnívali, že člen komunistické strany nebude schopen hájit, chránit a propagovat lidská práva, právní stát a demokratické hodnoty, neboť ty jsou komunistické doktríně zcela cizí a vzdálené.

⁹⁰ O. O. Mironov se narodil 5. června 1939 v Rusku.

⁹¹ Státní дума je tvořena 450 poslanci, přičemž O. O. Mironova podpořilo 299 poslanců, 29 bylo proti a 3 se zdržely hlasování.

⁹² Blíže srov. *Stanovlenie instituta Upolnomocennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-28]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta>>.

⁹³ Blíže srov. FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European studies, 2006, s. 25.

I když se Mironov stal v pořadí již druhým veřejným ochráncem lidských práv, musel od základů vytvořit úřad i zázemí, neboť Sergej Kovalev pracoval víceméně bez profesionálního týmu. Mironov zpočátku neměl žádné vybavení, finanční rezervy ani tým. První tři měsíce ve funkci veřejného ochránce lidských práv pracoval v parlamentu v kanceláři poslance. Teprve v srpnu roku 1998 obdržel tým 10 lidí. Po třech letech se mu podařilo vybudovat strukturu úřadu, jež sestávala z patnácti oddělení. Vedle toho byla zřízena i horká linka, jejímž prostřednictvím bylo poskytováno právní poradenství, a také byly vyhrazeny konzultační hodiny pro veřejnost. Hned následujícího roku (2002) využilo této možnosti na 12 000 lidí, kteří navštívili úřad veřejného ochránce lidských práv.⁹⁴

Z podrobnějšího pohledu na agendu Mironova úřadu lze vyčíst, že se od svého nástupu do úřadu rozhodl věnovat spíše osobním stížnostem občanů, aniž by se výrazněji snažil zlepšit systém jako celek, podílet se na reformě veřejné správy a opravách strukturálních chyb v legislativě, a to i přes to, že ve veřejných vystoupeních hojně prosazoval potřebu zlepšení zákonů a právních norem v různých oblastech. Ostatně i jeho aktivita u Ústavního soudu byla zanedbatelná.⁹⁵

Lze vymezit několik důvodů pro Mironovův minimalistický postoj a stranění se principiálních problémů. Mironov se stal svědkem neúspěchu svého předchůdce Kovaleva poté, co se postavil proti vládě v souvislosti s válkou v Čečně, která představovala jeden z nejvážnějších problémů Ruska v 90. letech. Určitou roli pravděpodobně sehrálo i politické prostředí, z něhož Mironov vzešel a které mělo vliv na jeho názory. Jako člen komunistické strany věnoval mnohem menší pozornost otázce oddělení moci ve státě, právnímu státu a výchově k demokracii. Na druhou stranu se prezentoval jako hlavní ochránce ruského lidu, který trpěl dalekosáhlými ekonomickými reformami a téměř totálním kolapsem systému sociálního zabezpečení. Jeho zaměření na stížnosti jednotlivých občanů

⁹⁴ Blíže srov. GILLIGAN, E. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. In : Human Rights Quarterly 32, 2010, s. 589.

⁹⁵ Blíže srov. FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European Studies, 2006, s. 25.

bylo patrně v souladu s jeho socioekonomickým postojem.⁹⁶ Pozornost, již věnoval těmto oblastem, byla patrná zejména v prvních letech po jeho nástupu do úřadu.⁹⁷

Ke konci svého mandátu věnoval Mironov více pozornosti celkovým problémům a publikoval speciální zprávy o ekologických problémech a porušování lidských práv ze strany státních orgánů. V tomto období změnil svůj přístup a nevyhýbal se konfliktům s vládou. Vydal i prohlášení o vysoce kontroverzní otázce, kterou byla válka v Čečně.⁹⁸

Ke konci roku 2000 postihla úřad ombudsmana interní krize, když několik pracovníků publikovalo otevřený dopis, v němž Mironova obvinilo ze stranění západním demokraciím. Řada pozorovatelů, zvláště z nevládních lidsko-právních organizací, se domnívala, že tento dopis byl iniciován vládou ve snaze zbavit se Mironova.⁹⁹ I on sám připustil, že proti němu byli členové jeho týmu poštváni pravděpodobně na popud někoho z vyšších vrstev, kdo nesouhlasil s jeho pozicí k otázce Čečny. „*Chtějí, abych se stal loutkou v jejich rukou, ale to není možné ... úřad veřejného ochránce lidských práv by postrádal veškerý smysl, pokud by ztratil svoji nezávislost.*“¹⁰⁰ Ostatně ochránci lidských práv v čele s Ljudmilou Michajlovnou Alekseeovou, předsedkyní Moskevské helsinské skupiny, vyjádřili přesvědčení, že se pod Mironovým vedením kvalita práce úřadu veřejného ochránce lidských práv zlepšila a zkvalitnila.¹⁰¹

⁹⁶ Jeho první zpráva analyzovala situaci bezprostředně po kolapsu finančních trhů v srpnu 1998. Mironov reagoval na sociální krizi, které v krátké době čelily miliony penzistů a sociálně slabých, kteří si nemohli dovolit ani koupit potraviny. V této době jako veřejný ochránce lidských práv podnikl řadu šetření a vyvíjel veřejný tlak napříč vládními úřady. Blíže srov. *Doklad o dějatelnosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v RF v 1998 godu* [online]. 1999 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>>.

⁹⁷ Blíže srov. FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European Studies, 2006, s. 25an.

⁹⁸ Blíže srov. tamtéž, s. 25.

⁹⁹ Blíže srov. tamtéž, s. 26.

¹⁰⁰ GILLIGAN, E. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. In : Human Rights Quarterly 32, 2010, s. 593 (aut. př.).

¹⁰¹ Blíže srov. tamtéž, s. 591.

Kancelář pod vedením Mironova obdržela za první rok (1999) svého působení 7 000 stížností, na konci funkčního období (2003) úřad dostal 36 634 stížností ať už telefonicky, mailem nebo prostřednictvím osobních konzultací.¹⁰²

2.3.3 Vladimir Petrovič Lukin

Mironov zůstal v čele úřadu veřejného ochránce lidských práv více než pět let. Přestože jeho mandát vypršel v květnu roku 2003, zůstal ve své funkci až do 13. února 2004, neboť Státní дума se nemohla shodnout na žádném z osmi kandidátů a v hlasování tak ani jeden z nich nezískal potřebnou nadpoloviční většinu hlasů všech poslanců. Svůj vliv na výběr nového veřejného ochránce lidských práv měla i skutečnost, že vypršelo volební období Státní dumy a v prosinci 2003 došlo k novým volbám.

V zimě roku 2004 tehdejší prezident Vladimir Vladimirovič Putin navrhl do tohoto úřadu poslance politického uskupení Jabloko a zároveň jednoho z jeho zakladatelů Vladimira Petroviče Lukina. Při volbě, jež připadla na únor roku 2004, měl Lukin pět protikandidátů, avšak i přesto dokázal získat největší počet hlasů – z 338 poslanců Státní dumy pro něj hlasovalo 335.¹⁰³ Lukinovi ve volbě napomohlo i nové složení Státní dumy, kterou tvořilo po volbách více proprezidentských skupin, jež se rozhodly podpořit prezidentského kandidáta. Vladimir Lukin se tak stal v pořadí třetím veřejným ochráncem lidských práv v Ruské federaci a jako prozatím jediný získal 18. února 2009 i druhý pětiletý mandát, jenž mu vypršel v únoru roku 2014. Vykonával tak svoji funkci celých deset let, jak mu Federální ústavní zákon umožňuje.

Na rozdíl od svého předchůdce Mironova neměl Lukin právnické vzdělání a jeho zkušenosti na poli lidských práv byly jen velmi skromné. Lukin byl historikem specializujícím se na mezinárodní vztahy. Mimo jiné působil v 90. letech jako velvyslanec Ruské federace v USA, přičemž zkušenosti nabyté v diplomacii uplatňoval i při výkonu své nové funkce.

¹⁰² Blíže srov. GILLIGAN, E. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. In : *Human Rights Quarterly* 32, 2010, s. 593.

¹⁰³ Blíže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 27.

Lukin se v úřadu veřejného ochránce lidských práv rozhodl soustředit na problémy ruské společnosti, občanská a sociální práva, stejně jako jeho předchůdce Mironov, avšak svoji pozornost zaměřil i na legislativu. Zpočátku si však počínal velmi obezřetně. Vyhýbal se ožehavým politickým tématům, otevřené kritice vládních orgánů i prezidenta, což je patrné i v jeho první výroční zprávě¹⁰⁴ o činnosti úřadu za necelý kalendářní rok 2004. Za tento svůj postoj si vysloužil kritiku zejména ze strany ruských lidsko-právních ochránců.¹⁰⁵ Přesto se Lukinovi podařilo díky jeho diplomatickým zkušenostem navázat korektní vztahy s vládními strukturami i lidsko-právními organizacemi, což dokládá fakt, že někteří lidsko-právní ochránci žádali prezidenta Putina, aby bylo Lukinovi prodlouženo jeho funkční období o jeden celý mandát, tedy o dalších pět let (do roku 2019).

K předním cílům, jež si Lukin vytyčil, patřilo i zvýšení povědomí o lidských právech a svobodách, které náleží každému člověku už jen proto, že je lidskou bytostí. Jeho úmysl měl napomoci lepšímu porozumění a orientaci v této oblasti. Také chtěl rozšířit povědomí veřejnosti o způsobech, jimiž se může domoci ochrany svých práv. Patrná je i jeho snaha přiblížit úřad veřejného ochránce lidských práv občanům, a to prostřednictvím webových stránek úřadu, spoluprací s médii či účastí na besedách se studenty. Skrze činnost médií monitoroval, zda nedochází k porušování lidských práv, a díky navázané spolupráci mohla jeho kancelář vydávat materiály vztahující se k problematice lidských práv a svobod a působit tak na veřejné mínění. Rovněž se věnoval kooperaci s občanskou společností, resp. s nevládními lidsko-právními organizacemi,¹⁰⁶ k nimž patří např. Memoriál, Moskevská helsinská skupina či Muzeum a veřejné centrum Svět, pokrok a lidská práva Andreje Sacharova. Vzájemné vztahy s Lukinem označil Aleksandr Michajlovič Kalich, člen největší ruské lidsko-právní organizace Memoriál, za velmi dobré a spolupráci za konstruktivní.

¹⁰⁴ Blíže srov. *Doklad o dějatělnosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii v 2004 godu* [online]. 2005 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>>.

¹⁰⁵ Blíže srov. SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : *Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization*. London and New York : Rowledge, 2010, s. 49.

¹⁰⁶ Blíže srov. FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European Studies, 2006, s. 26an.

2.3.4 Volba nového veřejného ochránce lidských práv

Vladimiru Lukinovi vypršel mandát 18. února 2014. Ačkoli bylo zmiňováno několik jmen, největší šance byly od počátku připisovány Elle Aleksandrovně Pamfilovové, bývalé ministryni sociální ochrany ve vládě Jegora Gajdara v letech 1991 – 1993, poslankyni Státní dumy v prvních dvou funkčních obdobích, předsedkyni Rady pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace v letech 2004 – 2010 a v současné době předsedkyni hnutí s názvem Občanská důstojnost.

Do čela úřadu navrhla svoji kandidátku Jelenu Afanasjevu, místopředsedkyni dumské Komise pro práci, také Liberálně-demokratická strana Ruska, stejně jako Komunistická strana Ruské federace, jež doporučila Olega Smolina, místopředsedu dumské Komise pro vzdělávání. Další parlamentní strany Spravedlivé Rusko i Jednotné Rusko prezidenta Putina se rozhodly podpořit kandidaturu Elly Pamfilovové, kterou Státní dumě navrhl dne 13. února 2014 i samotný prezident Putin.¹⁰⁷

Souhlas s navržením Pamfilovové do úřadu veřejného ochránce lidských práv vyslovila i Rada federace, Rada pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace a Občanská komora Ruské federace. Lidsko-právní aktivisté před vypršením mandátu žádali prezidenta Putina, aby v případě Lukina došlo k výjimce či úpravě zákona a jeho mandát byl prodloužen na třetí pětileté období, přičemž Putin s ohledem na dobrou vzájemnou spolupráci slíbil o jejich žádosti popřemýšlet. Státní дума však jejich návrh zamítla.¹⁰⁸ Požadavek některých lidsko-právních aktivistů je s podivem a střetl se s oprávněnou kritikou, neboť sami lidsko-právní aktivisté hlasitě volají po přesném dodržování zákonů a naplňování jejich litery. Vystupovali proti tomu, aby v roce 2008 mohl prezident Putin potřetí za sebou kandidovat na post prezidenta, protože to dle jejich mínění odporuje zvyklostem v demokratických zemích, a sami se pak určitý zákon snažili změnit. Nicméně je třeba podotknout, že Ellu Pamfilovovou shledávají jako nejlepší možnou nástupkyni Vladimira Lukina, neboť sama dobře

¹⁰⁷ Blíže srov. CHAMRAEV, V. *Elly Pamfilova stala kandidátkou prezidenta* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2407167>>.

¹⁰⁸ Blíže srov. IVANOV, M. *Vladimira Lukina upol'nomočennym směnít* [online]. 2014-01-13 [cit. 2014-02-15]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2382859>>.

zná ze svých zkušeností jak teorii, tak i praxi ochrany lidských práv a svobod, spolupráci s prezidentem Ruské federace, státním aparátem i ochránci lidských práv.

Lukin přijal zprávu o jménu své nástupkyně s velkým potěšením, neboť Pamfilovová má podle něj „*všechny potřebné vlastnosti, zkušenosti i lidskost, jimiž musí veřejný ochránce lidských práv disponovat.*“ Lukin nemá pochybnosti o tom, že Pamfilovová „*plynule převeze štafetu a ponese ji dál.*“¹⁰⁹

Pamfilovová svoji kandidaturu přijala a avizovala, že je připravena spolupracovat se všemi, státním aparátem i lidsko-právními ochránci, pro něž bude důležitá ochrana zájmů, práv a svobod všech lidí.

Dne 18. března 2014 získala jako jediná z uchazečů o post ruského ombudsmana při hlasování Státní dumy dvě třetiny potřebných hlasů k zapsání na seznam kandidátů, z nichž Státní дума zvolí nástupce Vladimira Lukina.¹¹⁰ Je tak pravděpodobné, že se stane v pořadí čtvrtým veřejným ochráncem lidských práv a první ženou v čele tohoto úřadu.

Zastat úřad veřejného ochránce lidských práv není snadnou záležitostí, protože to předpokládá jak spolupráci se státní správou, tak i kritický pohled na její činnost. Kritika však musí být konstruktivní a veřejný ochránce lidských práv se musí snažit budovat vzájemné vztahy a hledat cesty pro porozumění a zkvalitnění ochrany lidských práv a nikoli se stát a priori politickým oponentem. Praxe, jak bude později ukázáno, však naráží na nechuť spolupracovat ze strany opačné – ze strany státu a jednotlivých složek státní moci.

¹⁰⁹ CHAMRAEV, V. *Ella Pamfilova stala kandidatom prezidenta* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-02-14]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2407167>> (aut. př.).

¹¹⁰ V její prospěch hlasovalo 344 poslanců, pouze 3 byli proti. Blíže srov. *Ella Pamfilova – Upolnomočennyj po pravam čelověka v Rossii* [online]. 2014-03-18 [cit. 2014-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://www.svoboda.org/content/article/25300763.html>>.

3 Pravomoci a činnost veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci

Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv v Ruské federaci věnuje ve své třetí hlavě prostor pro vymezení pravomocí i povinností úřadu ruského ombudsmana. Paleta oprávnění, již má ze zákona k dispozici, je poměrně široká a umožňuje mu chránit práva lidí. Přesto však existují oblasti, kde by mohl mít pole působnosti širší, což by se odrazilo jednak na efektivitě jeho práce a současně by se zvýšila i vážnost celé instituce. Konkrétní činnost, na niž se zaměřuje a která samozřejmě nesmí přesahovat hranice vymezených pravomocí, i její výsledky jsou pak závislé na aktuální politické situaci v zemi a na přístupu státu k právu i občanům. Míra vzájemné podpory a spolupráce mezi ním a státem se odráží na efektivitě, účinnosti a funkčnosti jeho působení.

3.1 Práva a povinnosti veřejného ochránce lidských práv

Následující podkapitola s pomocí Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv blíže pojedná o pravomocích ruského ombudsmana a také jeho povinnostech, které mu zákon ukládá. Prostor bude také věnován zamyšlení se nad problematikou zákonodárné iniciativy, již veřejný ochránce lidských práv v Ruské federaci na federální úrovni nemůže disponovat.

3.1.1 Pravomoci

Pravomoci ruského ombudsmana na federální úrovni i v subjektech federace se od sebe výrazněji neliší. Veřejný ochránce lidských práv přezkoumává podněty a stížnosti občanů Ruské federace i cizinců, kteří se nacházejí na jejím teritoriu (čl. 15)¹¹¹, na rozhodnutí nebo činnost či nečinnost státních orgánů, orgánů místní samosprávy nebo státních úředníků, a to za předpokladu, že byly využity všechny opravné prostředky a žadatel nesouhlasí s jejich konečným rozhodnutím. Výjimku tvoří veškeré výnosy vydané dolní či horní komorou Federálního shromáždění i zákonodárných orgánů státní správy v subjektech Ruské federace,

¹¹¹ Pro tuto kapitolu platí, pokud nebude uvedeno jinak, že čísla článků (čl.) uvedených v textu spadají do Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv. Blíže srov. Příloha č. 1.

na něž se nevztahuje působnost ruského ombudsmana (čl. 16). V případě hrubého porušování lidských práv a svobod smí vést úřad veřejného ochránce lidských práv šetření z vlastní iniciativy (čl. 21), jež zpravidla započne na základě značného množství podnětů, které se týkají určitého systémového nedostatku. Z důvodu lepší možnosti analyzovat nepříznivou situaci může navštívit postižené regiony a současně vést s tamními obyvateli besedy,¹¹² díky nimž se dozvídají nejenom o problematice lidských práv, ale seznamují se blíže i se samotným institutem veřejného ochránce lidských práv. Při šetření stížností má ze zákona právo obrátit se na kompetentní státní orgány s žádostí o spolupráci za účelem prověření okolností vedoucích k vyjasnění stížnosti (čl. 22), navštěvovat veškeré státní orgány a instituce a požadovat od nich dokumenty a materiály, které mu mohou posloužit v prověření daného případu, žádat vysvětlení od státních úředníků, vyjma soudů, ohledně situací, které jsou důležité při důkazním řízení v soudním procesu, prověřovat činnost státních orgánů a jeho institucí, nařizovat kompetentním státním úřadům provedení expertních výzkumů a přípravu závěrů v otázkách, které podléhají přezkoumání v procesu zpracovávání podnětu (čl. 23). Podle výsledku, k němuž po prošetření dojde, má veřejný ochránce lidských práv právo obrátit se na kompetentní státní orgány s požadavkem na zahájení disciplinárního řízení nebo trestního stíhání ve vztahu k úřední osobě, v jejíž činnosti, resp. nečinnosti, je spatřováno porušení lidských práv i svobod. Stejný článek mu pak uděluje pravomoc obrátit se na Ústavní soud Ruské federace se stížností na porušení ústavních práv a svobod konkrétního občana (čl. 29). Další pravomoc umožňuje veřejnému ochránci lidských práv dávat státním orgánům návrhy na zdokonalování administrativních procedur a také se obracet na subjekty mající zákonodárnou iniciativu (čl. 31). Také může vystoupit na zasedání Státní dumy s projevem upozorňujícím na hrubé porušování práv a obrátit se na Státní dumu s požadavkem na vytvoření parlamentní komise, která by prošetřovala skutečnosti vedoucí k porušování lidských práv a svobod (čl. 32). V případě, že začne docházet v určité oblasti k závažnému a systematickému porušování lidských práv, je o této skutečnosti oprávněn zasílat Státní dumě speciální zprávy (čl. 33).

¹¹² Blíže srov. *Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Upolnomočennoho po pravam čelověka v Rossijskoj federacii* [online]. 2009-02-11 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/napravleniya-deyatelnosti>>.

Zákonodárná iniciativa

Při své činnosti naráží ruský ombudsman poměrně často na nedostatky či chyby nebo kolize v platné legislativě. Přestože se podle článku 31 Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv může obracet se svými návrhy a podněty na subjekty disponující zákonodárnou iniciativou, jemu samotnému tato pravomoc udělena není.

V ruském prostředí se jeví jako velký problém, jenž do značné míry brzdí práci veřejného ochránce lidských práv na federální úrovni, nedostatečně propracovaný legislativní postup, dle něhož by mohl spolupracovat se státními orgány majícími zákonodárnou iniciativu. V současné době musí veřejný ochránce lidských práv předkládat své návrhy a podněty výborům dolní komory Federálního shromáždění nebo poslancům, kteří rozhodují kdy a v jaké formě je postoupí Státní dumě k projednání. Proces projednávání se tak značně prodlužuje. Mohou být sice vytvářeny pracovní skupiny zabývající se danou problematikou, jejich členy však ve většině případů nejsou z rozhodnutí těchto výborů zástupci úřadu ruského ombudsmana, ačkoli právě on je předkladatelem.¹¹³ Přitom je to právě jeho úřad, který díky podnětům a stížnostem od občanů zná snad nejlépe jejich potřeby, jež by se měly odrazit ve znění dané legislativy. Jak podotýká Vladimir Lukin: „*Zákon musí být výsledkem rozvážných společenských diskusí a nemá jim předcházet. Jenom tak je možné posilovat zpětnou vazbu mezi státem a společností.*“¹¹⁴ Úřad veřejného ochránce lidských práv je jakýmsi mostem mezi státem a veřejností. Z tohoto důvodu by měl být přítomen minimálně při tvorbě pozměňovacího návrhu zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud ruský ombudsman shledává jako nutné doplnit, zpřesnit či vytvořit nový zákon, jenž by přispěl k ochraně práv občanů ruské země, po podání návrhu fakticky ztrácí jakýkoli dohled nad jeho dalším osudem. Výjimkou tak nezůstává, že se musí opětovně

¹¹³ Blíže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 115an.

¹¹⁴ *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>> (aut. př.).

dotazovat¹¹⁵ příslušného orgánu (tedy nejčastěji výborů Státní dumy) na výsledky, k nimž došel, a na to, v jakém časovém rozmezí bude pozměňovací návrh postoupen Státní dumě.

Přestože by rozšíření pravomocí veřejného ochránce lidských práv s sebou neslo značné úsilí, v případě politické vůle by se nemělo jednat o nepřekonatelný problém. Ostatně i v některých subjektech Ruské federace, jako např. ve federálním městě Sankt Petěrburg, republice Tatarstán či Altajském kraji nebo Permské oblasti¹¹⁶ má tamní veřejný ochránce lidských práv právo zákonodárné iniciativy.

3.1.2 Povinnosti

Práva představují pouze jednu stranu pomyslné mince. Důležitý je však i její rub, jenž tvoří povinnosti. Jak podotýká právní antropolog Leopold Svoboda ve své publikaci *Etnologie práva*: „*Vymezit práva jedné strany a přitom neuložit povinnosti straně druhé nesplňuje základní požadavky práva.*”¹¹⁷ Práva a povinnostmi se tak vzájemně doplňují. Při srovnání se ukazuje, že ruský ombudsman má podstatně více pravomocí než povinností.

Dle výše uvedeného zákona je jeho první povinností složit slib, aby mohl stanout v čele úřadu veřejného ochránce lidských práv (čl. 9). Při přezkumu podnětu či stížnosti je povinen poskytnout státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobě, jejichž rozhodnutí nebo činnost, resp. nečinnost, je napadána, vysvětlení a odpovědi na jakékoli otázky, které je třeba vyjasnit v průběhu šetření (čl. 25). Zákon také veřejnému ochránci lidských práv ukládá povinnost informovat stěžovatele o výsledcích přezkumu jeho stížnosti. V případě zjištěných skutečností porušujících práva stěžovatele je povinen

¹¹⁵ Součástí výroční zprávy o činnosti úřadu ruského ombudsmana jsou i přílohy, v nichž se, mimo jiné, lze setkat s přesným zněním žádosti o opětovné prozkoumání příslušného návrhu, jenž úřad veřejného ochránce lidských práv předložil výborům Státní dumy. Blíže srov. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.

¹¹⁶ Výčet subjektů federace, v nichž má veřejný ochránce lidských práv zákonodárnou iniciativu blíže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 115.

¹¹⁷ POSPÍŠIL, L. *Etnologie práva*. Praha : Set Out, 1997, s. 51.

přijmout opatření v rámci svých pravomocí, jež vyplývají z Federálního ústavního zákona (čl. 26). Zároveň je povinen doručit státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobě, v jejichž rozhodnutích, činnosti (nečinnosti) shledal skutečnosti porušující práva a svobody občanů, své závěry, v nichž artikuluje možnosti vedoucí k obnovení porušených práv a svobod (čl. 27). Aby naplnil literu zákona, musí veřejný ochránce lidských práv každoročně informovat státní orgány, konkrétně prezidenta, obě komory Federálního shromáždění, vládu, Ústavní, Vrchní a Nejvyšší arbitrážní soud a také Generální prokuraturu Ruské federace i Předsedu vyšetřovací komise Ruské federace o své činnosti ve formě výroční zprávy (čl. 33).

Výroční zpráva

Po ukončení kalendářního roku musí veřejný ochránce lidských práv vydat souhrnnou zprávu o činnosti svého úřadu a dát ji na vědomí nejen zmíněným státním orgánům, ale také ji zveřejnit v novinovém deníku Rossijskaja gazeta. Tuto povinnost mu ukládá 33. článek Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv. Datum, k němuž by měla být zpráva publikována, není v zákoně uvedeno, většinou se však na stránkách zmíněných novin a také na webových stránkách úřadu ruského ombudsmana objevuje v rozmezí od února do května. Speciální zprávy o zvláště závažných případech porušování lidských práv dotýkajících se určité oblasti může, avšak nemusí, veřejně publikovat. Díky těmto souhrnným zprávám ukazuje veřejný ochránce lidských práv poměrně zřetelně a jasně aktuální situaci v oblasti porušování a nápravy znevážených lidských práv, a to na celém území Ruské federace, ve všech jejích subjektech.

Souhrnné zprávy jsou relevantním zdrojem informací o této problematice, neboť se opírají o celou řadu zdrojů, k nimž patří individuální i kolektivní stížnosti občanů, dokumenty a podklady vydané veřejnými ochránci lidských práv působících v subjektech federace, zprávy nevládních lidsko-právních organizací, speciální výzkumy a materiály z konferencí i korespondence probíhající mezi ruským ombudsmanem a státními orgány či orgány místní samosprávy.

První výroční zpráva pochází z roku 1999 a přináší celkovou bilanci práce za uplynulý rok 1998. Poslední uveřejněná zpráva pak byla vydána v roce 2013 a analyzuje nejaktuálnější problémy týkající se dodržování ústavních práv

a svobod jedince za rok 2012. Nejnovější údaje za rok 2013 prozatím (ke 2. dubnu 2014) nejsou k dispozici.

Souhrnná zpráva bývá strukturována do několika částí. Po stručném obecnějším úvodu vymezujícím komu je zpráva určena a věnujícím se komplexnímu pohledu na problematiku porušování lidských práv a svobod v předchozím roce následuje pasáž přinášející údaje o podnětech a žalobách fyzických či právnických osob, jimiž se úřad veřejného ochránce lidských práv v daném období zabýval. Postupně se věnuje jednotlivým politickým a občanským právům (např. právu na život, právu na svobodu shromažďování), sociálním, hospodářským a kulturním právům (např. právu na práci, právu na sociální zabezpečení, právu na vzdělání) i právům ekologickým (např. právu na čisté životní prostředí). Zmiňuje i případy, v nichž ruský ombudsman přispěl k obnově porušených práv a svobod občanů, i ty, jimiž se podílel na zkvalitňování legislativy a administrativních procedur. Dále obsahuje informace o spolupráci s veřejnými ochránci lidských práv v subjektech federace a o rozvoji místních úřadů a také zmiňuje údaje o kooperaci se státními orgány a jejich postoji k návrhům a doporučením vydaným úřadem ruského ombudsmana. Nechybí ani statistické údaje o počtu přijatých podnětů a šetření započatých z vlastní iniciativy. Závěr celé zprávy je pak jakýmsi komentářem či analýzou obecných trendů v otázce porušování práv a svobod občanů, s nimiž se v průběhu roku opakovaně setkával, a současně slouží i jako představení návrhů možných řešení, opatření či legislativních změn, které bude v roce následujícím iniciovat.¹¹⁸

3.2 Formální a obsahové náležitosti podnětů a proces jejich vyřizování

Institut veřejného ochránce lidských práv slouží občanům Ruské federace, ale i cizincům a všem těm, kteří se na ruském území setkali s bezprávím,

¹¹⁸ Pro charakteristiku souhrnné zprávy z hlediska obsahu byly využity dvě nejnovější výroční zprávy dokládající činnost úřadu ruského ombudsmana za roky 2011 a 2012. Tyto zprávy poslouží i pro demonstraci konkrétní činnosti jeho úřadu v podkapitole 3.3. Blíže srov. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2011 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2012 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011>>. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.

porušováním svých práv nebo nevhodným chováním ze strany státu a jeho představitelů či úředníků (čl. 15). Nejčastějším způsobem, jak se mohou tito poškození obrátit k ruskému ombudsmanovi s žádostí o pomoc, radu či vyřešení jejich případu, je prostřednictvím podnětu, žádosti nebo stížnosti. Avšak platí, že žadatel musí nejprve využít všech možných opravných prostředků, a teprve pokud není ztotožněn s vydaným rozhodnutím, smí se obrátit na úřad veřejného ochránce lidských práv (čl. 16). Navíc jeho žádost musí být podána nejpozději do roka od data, kdy došlo k porušení jeho práv a svobod, nebo ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděl. (čl. 17). V případě, že představitelé ruské veřejné správy neoprávněně zasáhli do práv cizinců a jedinců bez občanství, musí se tito lidé obrátit na úřad veřejného ochránce lidských práv dříve, než opustí teritorium Ruské federace. Valná většina všech podnětů má písemný charakter a přichází na úřad veřejného ochránce lidských práv poštou nebo mailem. Existuje však i možnost využít tzv. horkou telefonní linku,¹¹⁹ kterou úřad poskytuje za účelem podání odborných rad a konzultací.

Pro žádosti, případně stížnosti, doručené k veřejnému ochránci lidských práv platí zásada bezplatnosti, kdy zaslání podnětu nepodléhá státnímu poplatku (čl. 18) a pomáhá tak zejména sociálně slabším občanům. Současně platí zásada neformálnosti, kdy není třeba, aby byl žadatel zastoupen advokátem. Na druhou stranu musí stížnost splňovat alespoň základní formální i obsahové náležitosti vyplývající z Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv, aby se jí úřad vůbec mohl zabývat.

Nutnou podmínkou je uvedení základních údajů o žadateli. Žádost či stížnost musí obsahovat jeho jméno i jméno po otci, příjmení, adresu, popsání podstaty jednání, chování, konání (nekonání) nebo rozhodnutí, které narušilo či opakovaně narušovalo, podle mínění stěžovatele, jeho práva a svobody. Součástí stížnosti musí být také kopie rozhodnutí soudů ve vztahu k napadenému jednání a vůbec všechny další dokumenty přispívající k odůvodnění obrácení se na úřad ruského ombudsmana (čl. 17). Anonymními žádostmi se úřad nezabývá.

¹¹⁹ Blíže srov. *Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii* [online]. 2009-02-11 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/napravleniya-deyatelnosti>>.

K veřejnému ochránci lidských práv se mohou obracet s žádostmi i lidé ve vazbě, výkonu trestu odnětí svobody či v ústavní péči (tj. lidé v psychiatrických léčebnách, výchovných ústavech atp.) a jejich stížnosti nesmí být dle čl. 19 podrobeny úřední kontrole. Jak podotýká Anna Šabatová: „*toto ustanovení by mělo ochránit stěžovatele před případnou nevolí personálu a posilovat důvěru v to, že je možné se dovolat práva a spravedlnosti mimo instituci, pokud stížnostní systém v rámci zařízení selhává.*“¹²⁰

V případě, že žádost zaslaná úřadu veřejného ochránce lidských práv nesplňuje veškeré potřebné náležitosti, ruský ombudsman se jí nezabývá, přičemž toto rozhodnutí musí být řádně odůvodněno a žadatel se vůči němu již nemůže odvolat. Pokud podnět nespadá do kompetencí úřadu, může být postoupen příslušnému státnímu orgánu, který má zákonné zmocnění a prostředky, aby jej vyřešil. Jedná se o obligatorní důvod, kdy podnět může být odložen. I v případě, že úřad ruského ombudsmana žádost přijme k přezkoumání, musí být stěžovatel do deseti dní o této skutečnosti písemně vyrozuměn. Současně je informován dopisem i státní orgán, vůči němuž byl podnět vznesen (čl. 20).

V průběhu přezkumného řízení má veřejný ochránce lidských práv možnost využít spolupráce s kompetentními státními orgány a požádat je o pomoc při objasňování skutkových a právních otázek, jež by mohly přispět k vyřešení daného případu (čl. 22). V každém případě však musí dbát na to, aby individuální záležitosti byly vyřizovány maximálně objektivně.

Výsledky šetření mohou vyústit ve dva závěry. Za předpokladu, že nedošlo k porušení právních předpisů, je stěžovatel i státní orgán písemnou cestou zpraven o vyřešení případu, který tímto končí. Jestliže se však podezření na pochybení porušující práva stěžovatele potvrdí, musí veřejný ochránce lidských práv přijmout účinná opatření směřující k nápravě a zaslat příslušnému státnímu orgánu své závěry obsahující doporučení s návrhy, jak přispět k narovnání porušených práv (čl. 27). Konkrétní státní orgán, jenž obdržel závěry šetření, je povinen v průběhu jednoho měsíce tato doporučení projednat a písemně sdělit úřadu ruského ombudsmana, jaká opravná opatření přijal k tomu, aby protiprávní

¹²⁰ ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 119.

skutečnost byla napravena (čl. 35). K implementaci změn a jejich přijímání dochází však mnohdy jen velmi pomalu.

Je však třeba připomenout, že návrh veřejného ochránce lidských práv má pouze iniciační charakter, jímž v žádném případě nemůže nařídít či dokonce přinutit příslušný státní orgán k přijetí žádoucích změn. Tyto orgány jsou mnohdy krajně neochotny vyslyšet doporučení směřující k nápravě porušených práv. Veřejný ochránce lidských práv na ně může soustavně apelovat a připomínat jim jejich povinnosti vůči občanům. V ruském prostředí, stejně jako v mnoha dalších zemích světa, má ombudsman právo veřejně informovat společnost o odmítavém postoji příslušných státních orgánů k jeho doporučením. Jedná se o vůbec poslední instrument, k němuž by měl úřad veřejného ochránce přistoupit a spíše by se měl snažit celou situaci vyřešit diplomatictější způsobem a neuplatňovat vůči státnímu orgánu tyto „sankce“, jež by jej mohly v očích veřejnosti poškodit. Navíc nevyspělá občanská společnost se ve většině případů staví lhostejně ke zprávám hovořícím o jakémkoli poškozování práv a svobod.

3.3 Činnost veřejného ochránce lidských práv

Právní úprava vymezuje úřad, pravomoci a povinnosti veřejného ochránce lidských práv, avšak až jeho praktická činnost naplňuje jeho formální poslání. Díky konkrétním případům, podnětům, žádostem i stížnostem lze překlenout suchopárnost právnických formulí, norem a ustanovení, vyčíst z nich bolestivá a neuralgická místa společnosti a udělat si na jejich základě poměrně relevantní úsudek o těžkostech v oblasti dodržování a ochrany lidských práv a svobod. Právě veškeré podněty přicházející k veřejnému ochránci lidských práv lze označit za nejcitelnější indikátor odrážející problematické otázky, jež se šíří napříč společností.

Úřad veřejného ochránce lidských práv spolupracuje s Radou pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace i komisemi pro lidská práva v subjektech federace, nevládními lidsko-právními organizacemi a masmédií. Současně doplňuje další prostředky sloužící ochraně a nápravě

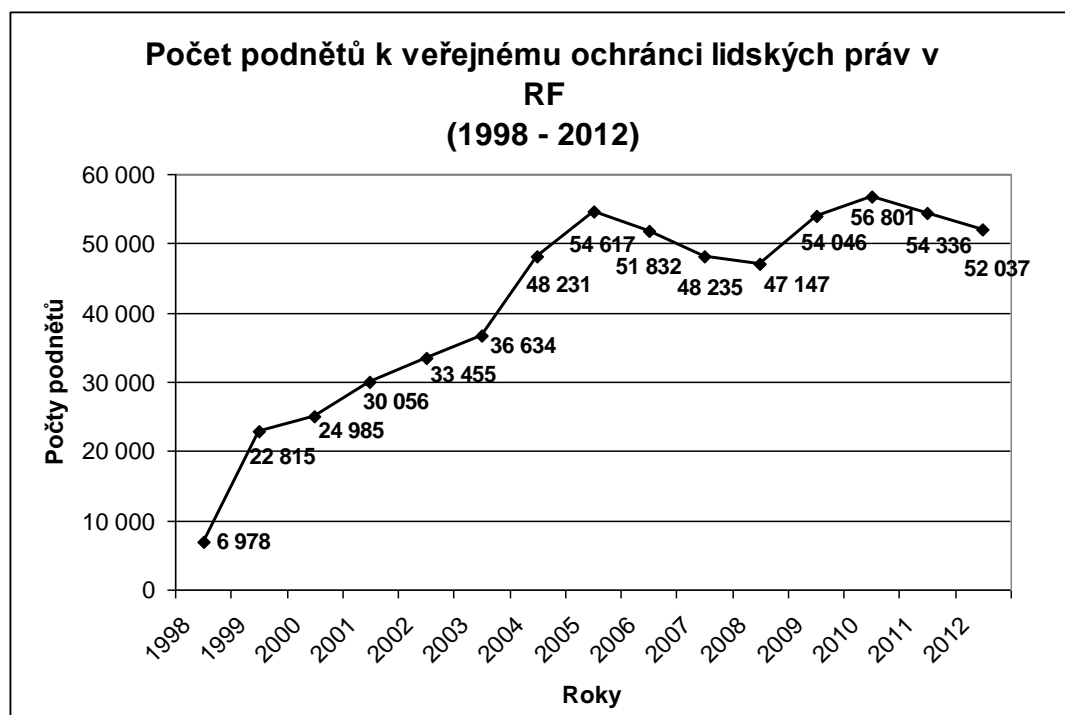
porušených lidských práv a svobod, s nimiž kooperuje na základě dvoustranných dohod, účasti ve společných komisích nebo v pracovních skupinách.¹²¹

Při své činnosti se opírá a řídí Ústavou Ruské federace, příslušným Federálním ústavním zákonem O veřejném ochránci lidských práv, zákony Ruské federace a také všeobecně uznávanými principy a normami mezinárodního práva a mezinárodními smlouvami, jejichž je Ruská federace signatářem. Vedle těchto platných právních předpisů by neměl opomíjet ani své svědomí.

Prostřednictvím analýz souhrnných výročních zpráv lze prokázat aktivní práci úřadu a jeho přínos celé zemi – státu i jeho občanům.

Za dobu činnosti úřadu veřejného ochránce lidských práv bylo od 22. května 1998 do konce roku 2012, z něž pochází nejčerstvější údaje, prošetřeno na 622 205 podnětů, návrhů i stížností zasílaných cizinci i občany země ze všech 81 subjektů Ruské federace

Graf č. 1 – Počet podnětů k veřejnému ochránci lidských práv v Ruské federaci



Z grafu č. 1¹²² vyplývá, že se s každým rokem v rozmezí let 1998 – 2005 zvyšoval počet podnětů k veřejnému ochránci lidských práv, které se skládaly

¹²¹ Blíže srov. *Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Upolnomočennogo po pravam čeloveka v Rossijskoj federacii* [online]. 2009-02-11 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmannrf.org/napravleniya-deyatelnosti>>.

zejména ze stížností na porušování práv jedinců či skupin, ale také z návrhů na účast v projektech týkajících se ochrany lidských práv a námětů na spolupráci s politickými stranami a veřejnými organizacemi. Jedná se o počty všech těchto podnětů, avšak těmi, které nesplňovaly řádné náležitosti či směřovaly k návrhům na spolupráci s politickými stranami, se odmítl zabývat. Od roku 2005 je patrná snižující se tendence ve využívání pravomocí úřadu ruského ombudsmana při pomoci napravovat porušená práva, jež dosáhla svého minima v roce 2008. Naopak rok 2009 přinesl navýšení počtu žádostí o 14,6 % a opět přesáhl padesátitisícovou hranici. V posledních letech se počet zaslaných podnětů drží na podobné úrovni, tedy nad hranicí padesáti tisíc podnětů za kalendářní rok.

Jen stěží se dají, s ohledem na mizivé množství dostupných materiálů, dovodit příčiny několikaletého pozvolného poklesu počtu podnětů zasílaných úřadu ruského ombudsmana a jejich následného strmého vzestupu. Veřejný ochránce lidských práv sám nedokázal objasnit trendy mající vliv na snižování tohoto počtu a ve výroční zprávě za rok 2007 podotkl, že *„lze pouze konstatovat samotný fakt poklesu, jenž je ve značné míře způsoben shodou různých okolností.“*¹²³ Ze statistických údajů souhrnné zprávy za rok 2009 se ukazuje, že nejvíce došlo, ve srovnání s jinými oblastmi, k nárůstu stížností ve sféře občanských práv, a to o 2,4 %. Právě stížnosti na porušování občanských práv tvořily 55,3 % všech podaných žalob v daném roce, tedy celkem 17 667. V rámci těchto stížností lidé nejvíce upozorňovali na nedostatečnou ochranu práva na soudní ochranu a spravedlivý soudní proces.¹²⁴

V roce 2012¹²⁵ se k veřejnému ochránci lidských práv obrátilo celkem 52 037 lidí, což je ovšem o 2 299 méně než v roce předchozím. Pokles činí 4,2 %. Celkem 98,3 % podnětů bylo na úřad zasláno z území Ruské federace, nejvíce z Centrálního federálního okruhu (32,8 %), nejméně z Dálněvýchodního

¹²² Vlastní graf vytvořený na základě výročních zpráv o činnosti úřadu veřejného ochránce lidských práv za léta 1998 – 2012.

¹²³ *Doklad Upolnomočennoho po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2007 god* [online]. 2008 [cit. 2014-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>> (aut. př.).

¹²⁴ Blíže srov. *Doklad Upolnomočennoho po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2009 god. Priloženije 1. Svedenie o količestvě i tematike obraščeniij graždan* [online]. 2010 [cit. 2014-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/index.php/doklady/720-gg-1>>.

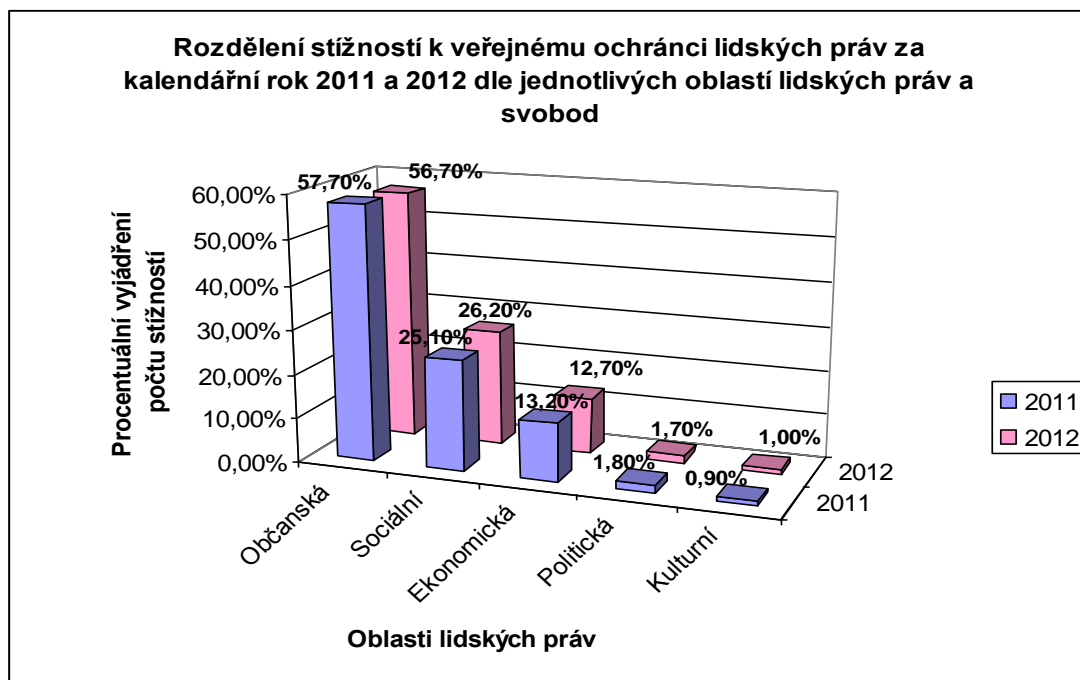
¹²⁵ Následující hodnoty (počty žalob, procentuální vyjádření) jsou převzaty z posledních dvou výročních zpráv za roky 2011 a 2012. Komentáře k nim jsou pak vlastním dílem autorky této diplomové práce.

federálního okruhu (3,7 %) ¹²⁶, zbylých 1,7 % pocházelo od občanů Ruské federace žijících ve státech SNS a dalších zemí. Z celkového počtu podnětů bylo 51,8 % odmítnuto, neboť stěžovatelé nevyčerпали všechny možné opravné prostředky a obrátili se k veřejnému ochránci lidských práv předčasně. Ten je přitom poslední instancí, k níž se lze „odvolat“. Přesto těmto jedincům bylo zasláno poučení o možnostech dalšího postupu. Celkem 24 930 stížností (tvořících 48,2 % z celkového počtu 52 037) bylo úřadem ruského ombudsmana přijato k posouzení a projednání a směřovalo zejména do oblasti porušování lidských práv a svobod. Tento počet tvořil o 1 267 stížností méně než v roce 2011. 12,2 % (tj. 3 041 z celkového počtu 24 930 zkoumaných stížností) nesplňovalo potřebná kritéria vymezená Federálním ústavním zákonem O Veřejném ochránci lidských práv a bylo zamítnuto. V daném roce došlo k úplnému vyřešení 7,5 % podnětů (tj. 1 642), což bylo ve srovnání s rokem 2011, v němž se podařilo vyřešit 9,9 % podnětů, o něco méně. Poslední zmiňovaná čísla nicméně nelze uvádět do souvislosti s poklesem efektivity práce institutu veřejného ochránce lidských práv, protože jak již bylo popsáno výše, úřad se musí mnohdy potýkat s poměrně složitou spoluprací se státními orgány.

Graf č. 2 ¹²⁷ (na následující straně) ukazuje, že rozložení stížností na porušování práv a svobod ve zkoumaných letech neprodělalo větší změny ve srovnání s rokem 2011.

¹²⁶ Markantní rozdíl v počtu podnětů mezi uvedenými okruhy nelze shledávat v tom, že by na Dálném východě docházelo k porušování práv v menší míře, než v Centrálním federálním okruhu nacházejícím se v okolí Moskvy. Spíše se jedná o trend, jenž ukazuje, že čím dále se nacházejí města od Moskvy, tím mají občané RF menší přehled o této instituci. Státní média o ní nepodávají informace a veřejný ochránce lidských práv nemá prostor ani dostatek času na objíždění celé země a setkávání se s jejími občany. Svoji roli také samozřejmě sehrává i nižší počet obyvatel Dálněvýchodního federálního okruhu.

¹²⁷ Vlastní graf vytvořený na základě výročních zpráv o činnosti úřadu veřejného ochránce lidských práv za rok 2011 a 2012. Blíže srov. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2011 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2012 [cit. 2014-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011>>. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.



V obou letech bylo nejvíce stížností podáno kvůli protiprávním zásahům do občanských práv (rok 2011: 15 124, rok 2012: 14 146). Lidé si nejvíce stěžovali na porušování práva na soudní ochranu a spravedlivý soudní proces (rok 2011: 59,1 %, rok 2012: 67,1 %) a na překračování hranice práva na čest a důstojnost (rok 2011: 20,2 %, rok 2012: 25,5 %). Značný pokles byl v roce 2012 zaznamenán u práva na svobodu vyznání (rok 2011: 11,2 %, rok 2012: 1,2 %). Ostatní práva (právo na osobní svobodu, právo na svobodu pohybu) se pohybovala v podobných hodnotách.

Druhou nejpočetnější oblastí, v níž docházelo ke znevažování práv, byla sféra práv sociálních. Celkem bylo v roce 2012 podáno 6 532 stížností, o 52 méně než v roce předchozím. Opět se v obou zkoumaných letech lidé nejčastěji obraceli k veřejnému ochránci lidských práv v souvislosti s porušováním práva na bydlení (rok 2011: 44,6 %, rok 2012: 41,7 %) a práva na sociální zabezpečení (rok 2011: 33,2 %, rok 2012: 29,4 %). U ostatních sociálních práv (na důstojnou úroveň života a zdraví, medicínskou pomoc, ochranu sociálních práv dětí a ochranu mateřství a dětství) se počet stížností snižoval, pouze práva na čisté životní prostředí je patrný určitý nárůst, a to ze 7,6 % (rok 2011) na 11,1 % (rok 2012).

I v oblasti ekonomických práv bylo v roce 2012 (tj. 2 848) podáno méně stížností než v roce 2011 (tj. 3 159), z nichž největší počet směřoval na porušování práva na práci (rok 2011: 31,1 %, rok 2012: 39,6 %), a práva vlastnit majetek (rok 2011: 47,9 %, rok 2012: 30,1 %). Výraznější změny se neprojevíly v číslech spojených s právem na uspokojivé pracovní podmínky (rok 2011: 18,4 %, rok 2012: 18,2 %), avšak podstatnou změnu lze zaznamenat u práva na svobodu podnikání, kde se počet stížností vyšplhal z 2,6 % (rok 2011) na 12,1 % (rok 2012).

Ve sféře politických práv bylo podáno nejvíce stížností na porušování práva občanů obracet se se svými stížnostmi na státní orgány (rok 2011: 76,5 %, rok 2012: 70,0 %) a na právo podílet se na výkonu státní správy (rok 2011: 14,4 %, rok 2012: 21,3 %). Množství stížností na nemožnost konat svobodná setkání a mítinky se zvýšilo jen minimálně (rok 2011: 4,3 %, rok 2012: 5,6%). Politická práva zaujímají pomyslnou druhou nejnižší příčku z hlediska počtu stížností. Důvod spočívá v tom, že se zpravidla jedná o kolektivní stížnosti. Pokud by byly tyto stížnosti podávány jednotlivci, jejich počet a následné procentuální vyjádření by se podstatně zvýšilo, byť je třeba podotknout, že ne radikálně, neboť tyto stížnosti by podali aktivně činní představitelé občanské společnosti, jichž je v porovnání s ostatními obyvateli státu poskovnu. Současně je třeba poznamenat, že právě ti, jejichž politická práva byla porušena, nemají dostatečnou důvěru ve stát a jejich chuť komunikovat se státními orgány, včetně veřejného ochránce lidských práv, je mizivá.

Nejméně stížností (250 v roce 2012) je zasíláno úřadu veřejného ochránce lidských práv v oblasti věnující se kulturním právům. Právo na vzdělání bylo shledáno porušeným v roce 2011 v 61,9 % stížností, v roce 2012 dokonce v 77,2 %. Opačný poměr je pak u práva na účast v kulturním životě, kdy v roce 2012 došlo ke snížení na 22,8 % z původních 38,1 % (rok 2011). Skutečnost, že se lidé ve sféře kultury obracejí k veřejnému ochránci práv s nejmenším počtem stížností, může být způsobena tím, že ji jen vzácně vnímají jako jednu z kategorií spadajících do lidských práv, a tudíž ji státu nepřipisují jako povinnost ani od něj nevyžadují její ochranu.

Zmíněné statistické údaje slouží jako ilustrativní doklad činnosti veřejného ochránce lidských práv a současně odráží stav lidských práv na ruském území. Za poslední čtyři roky se výrazně nezměnil počet podnětů zaslaných úřadu

ruského ombudsmana ani jejich rozdělení do jednotlivých oblastí lidských práv. Nejvíce si lidé stěžovali na porušování občanských práv.

U práva na soudní ochranu a spravedlivý soudní proces se stále zvyšuje počet stížností, který v roce 2012 dosáhl svého maxima. Ve srovnání s rokem 2011 je patrný osmiprocentní nárůst. Do značné míry je tu podle ruského ombudsmana Vladimira Lukina spojitost s posledními parlamentními volbami do Státní dumy, které proběhly v prosinci 2011 a na jejichž základě ruští občané začali silněji vnímat politizaci soudního systému. K výjimkám nepatřila veřejná vystoupení některých soudců, v nichž vyjadřovali své politické názory, preference či odhady volebních výsledků.¹²⁸ Takové chování přísluší politikům či veřejným činitelům, nikoli však soudcům, pro něž má být apolitičnost a objektivita jednou z nejvyšších hodnot.

Nespokojenost s průběhem „svobodných voleb“, jejichž výsledek je snadno předvídatelný, zaujatost soudního systému a jeho závislost na státní moci, stejně jako porušování práva občanů obracet se se svými stížnostmi ke státním orgánům, se s ohledem na dobu konání voleb výrazně projevily až ve výroční zprávě veřejného ochránce lidských práv za rok 2012. V této souvislosti lze zaznamenat i zvýšení počtu stížností na odpírání politického práva na možnost podílet se na výkonu státní správy (rok 2011: 14,4 %, rok 2012: 21,3 %). Nebývale velká a silná vlna odporu proti zmanipulovaným volbám se odrazila i ve veřejných vystoupeních odpůrců nedemokratických praktik a lidsko-právních ochránců, kteří svoji kritikou nemířili pouze vůči konkrétním státním orgánům, ale proti celé státní struktuře. Demonstrací se účastnily stovky lidí napříč všemi generacemi a vyjadřovaly tak svůj nesouhlas s dosavadním stavem věcí, prorůstáním úplatkářství do všech sfér politiky, soudnictví i společnosti, omezováním médií a nezákonným zatýkáním. Tato hnutí a demonstrace dávala naději, že ruský národ již nechce pouze přihlížet porušování svých práv, ale chce aktivně participovat na proměně neutěšené situace v zemi. Dle ruského ombudsmana Vladimira Lukina pro lidi *„začalo být důležité nejen to, aby měli co jíst a dobře se oblékali, ale i svobodně dýchali, cítili se ve své zemi ne jako hosté*

¹²⁸ Blíže srov. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2011 god* [online]. 2012 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011>>.

či nevolníci, ale jako lidé, kteří mají právo hlasovat a právo vybírat.“¹²⁹ Avšak po ne zcela korektních prezidentských volbách, které proběhly v březnu roku 2012, po potlačení demonstrace na Blatném náměstí na počátku května 2012¹³⁰ a po následném přijetí mnoha represivních zákonů,¹³¹ jež zajistily jednotlivým složkám státní moci a jejím úředníkům široké pravomoci umožňující omezovat základní svobody, se začaly tyto naděje rozplývat, neboť společnost upadla do apatie a přestala pokračovat v započatých krocích směřujících ke změně. Dinar Idrisov, petrohradský ochránce lidských práv, označil postoj ruské společnosti a její další směřování za „beznadějnou pokoru – pokoru zakládající se na strachu a vnitřní nesvobodě, která umožňuje, aby tento stát (pozn. Rusko) směřoval do středověku.“¹³²

Oblast práv sociálních a práv kulturních neprochází výraznými změnami, naproti tomu práva ekonomická vykazují z hlediska statistických údajů nejvíce procentuálních změn a výkyvů, kdy se střídá množství stížností na porušování práva na práci a práva vlastnit majetek.

K úřadu ruského ombudsmana se obraceli stěžovatelé na porušování i svých dalších práv. Tyto údaje nebyly zpracovány do podrobnějších statistik, protože podaných podnětů bylo méně. Těmto právům, ale i některým zaneseným do statistik a také těm, k nimž veřejný ochránce lidských práv obracel pozornost z vlastní iniciativy, se věnuje zevrubněji v samostatných kapitolách svých výročních zpráv a uvádí u nich i konkrétní případy, v nichž došlo k porušení daného práva – na život, informace, svobodu shromažďování, efektivní právní ochranu či práva volebního atp.

Veřejný ochránce lidských práv je schopen vyřešit za kalendářní rok jen zlomek stížností a podnětů (v roce 2011 9,9 %, v roce 2012 jen 7,5 %).

¹²⁹ VYŽUTOVIČ, V. *Legko li byt' advokatom obščestva?* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsman.gov.ru/intervyu/7164-легко-ли-быть-адвокатом-общества>> (aut. př.).

¹³⁰ Blíže srov. podkapitola 4.1.

¹³¹ Jednalo se např. Zákon o mítincích (za neschválené a nepovolené demonstrace nově zaváděl mnohatisícové pokuty) či Zákon o zákazu propagandy netradičních sexuálních vztahů (namířený proti homosexuálům) atp.

¹³² DVOŘÁK, L. *Boj ruských obhájců lidských práv s větrnými mlýny* [online]. 2013-12-10 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <http://www.rozhlas.cz/plus/zaostreno/_zprava/boj-ruskych-obhajcu-lidskych-prav-s-vetrnymi-mlyny--1291118>.

Domnívám se, že pro zvýšení počtu vyřízených podnětů, zlepšení efektivity úřadu a vyvíjení pozitivního tlaku na spolupráci státních orgánů s úřadem ruského ombudsmana, by bylo užitečné zřídit pro jednotlivé skupiny společnosti vlastní veřejné ochránce – vojáků, důchodců atp., a na tyto pozice volit odborníky, kteří by však měli i praktickou zkušenost s prací v orgánech moci výkonné a byli tak schopni lépe identifikovat příčiny chyb a nedostatků majících dopad na práva a svobody občanů. Není pochyb o tom, že by pomohlo i zkvalitnění právních norem a jejich dodržování, v důsledku čehož by nedocházelo v tak velké míře k porušování práv jedinců.

Role ruského ombudsmana jako ochránce lidských práv je doplněna úkolem podporovat zlepšení lidsko-právní legislativy Ruské federace a její slučitelnosti s normami a principy mezinárodního práva, rozvíjet mezinárodní spolupráci v oblasti lidských práv a napomáhat informovanosti o lidských právech a jejich ochraně.¹³³ Článek 11 Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv zmiňuje, že veřejný ochránce lidských práv smí vykonávat pedagogickou, vědeckou či jinou tvůrčí činnost. Právě působení v této sféře lze označit za jednu ze strategických oblastí jeho vlivu, neboť díky ní může rozšiřovat povědomí o problematice lidských práv a svobod i formách a metodách jejich ochrany. Jak propagace lidských práv, tak jejich ochrana, jsou nezbytné pro konsolidaci společnosti, jež má být založena na demokracii, právním státě a respektu k lidským právům.

¹³³ Blíže srov. *Osnovnyje napravlenija dejatel'nosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii* [online]. 2009-02-11 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmannrf.org/napravleniya-deyatelnosti>>.

4 Postavení veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci v rámci státní moci

Nezávislost a svoboda jsou fundamentální a nutnou podmínkou pro to, aby činnost, již vykonává instituce (nejen ruského) ombudsmana, byla efektivní, objektivní a nestranná. Nikdo, tzn. stát, jeho instituce, veškerý byrokratický aparát, samospráva, nevládní organizace ani občané, se nesmí vměšovat do jeho práce a jakkoli jej ovlivňovat. To lze ostatně doložit obsahem čl. 2. odst. 1 Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv v Ruské federaci, který hovoří o tom, že: „*Veřejný ochránce lidských práv je při výkonu svých pravomocí nezávislý na jakýchkoli státních orgánech nebo úředních osobách.*“¹³⁴ K jeho nezávislosti přispívá to, že získává finance z federálního rozpočtu, v němž má přidělenou vlastní složku, a disponuje vlastní kanceláří, resp. úřadem. Jeho pětiletý mandát je o rok delší než mandát poslanců Státní dumy, která jej volí na své schůzi, což má opět pozitivní vliv na jeho nezávislost, stejně jako zákaz zabývat se politickou činností a být členem jakékoli politické strany, jenž vyplývá ze zákona. Napomáhá mu i to, že v případě vyhlášení mimořádného stavu na ruském území není jeho činnost přerušena a jeho pravomoci nejsou nijak omezené. Navíc žádná jeho rozhodnutí nepodléhají přezkumu ze strany státních orgánů, a to včetně prokuratury a soudů.

Na druhou stranu je třeba podotknout, že úřad ombudsmana nelze chápat izolovaně, nýbrž ve struktuře státních orgánů. Samotný úřad ruského ombudsmana je také jedním ze státních orgánů, jak uvádí i Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv v čl. 37 odst. 3: „*Veřejný ochránce lidských práv a jeho aparát je státním orgánem, právníckou osobou, majícím své účty, razítko i hlavičku se svým názvem a vyobrazením státního znaku,*“¹³⁵ avšak zaujímá mezi nimi zvláštní místo, což je dáno jeho specifickou činností, kdy se podílí na ochraně lidských práv a svobod, a metodami jeho práce. Ačkoli vystupuje v roli zástupce státu, skrze svoji činnost a ochranu lidských práv jej obyvatelé země

¹³⁴ Příloha č. 1., čl. 2 odst. 1.

¹³⁵ Příloha č. 1., čl. 37 odst. 3.

vnímají vesměs pozitivně. Přesto jej neshledávají mezi ostatními institucemi státu silným a schopným prosazovat výraznější změny v oblasti lidských práv.

Výše zmíněné lze doložit na průzkumech veřejného mínění. První z nich se týkal potřeby existence institutu veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci. Proběhl od 24. do 27. ledna 2014 prostřednictvím nestátní výzkumné společnosti Levada Centr a byl uskutečněn na vzorku 1603 respondentů ve věku 18 let a výše ve 45 subjektech federace. Podle 75 % respondentů je na ruském území nutný a potřebný institut veřejného ochránce lidských práv. Z celkového počtu dotazovaných se 68 % domnívá, že v současné době dochází v zemi k porušování lidských práv.¹³⁶ Ve stejném časovém rozmezí a na stejném vzorku lidí společnost Levada Centr provedla současně s předchozím výzkumem veřejného mínění ještě jeden, v němž pokládala otázku „*Jakou roli podle vás v životě RF hraje...?*“. Tento výzkum směřoval na zjištění postavení a efektivity jednotlivých státních a veřejných institucí a nestátních zájmových skupin a jejich možností uplatňovat své pravomoci. Respondenti měli odpovídat na škále od 1 do 5, kdy 1 odpovídala nejnižšímu možnému hodnocení dané instituce a dalo by se za ni dosadit „nehraje prakticky žádnou roli“ a 5 nejvyššímu, tedy „hraje velmi důležitou roli“. Nejvyšší hodnocení získal prezident a zároveň jako jediný přesáhl ve svém hodnocení hranici vyšší než 4 (4,21). Následovala skupina oligarchů a finančních magnátů (3,66), prezidentská administrativa (3,58), FSB (3,54), vláda (3,47), masmédia (3,4), armáda (3,39), prokuratura (3,31), gubernátoři (3,24), soudy (3,2), Rada federace (3,15), církve (3,13), policie (3,11), Státní дума (3,05), Rada pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace (2,8), veřejný ochránce lidských práv Ruské federace (2,76). Za úřadem ruského ombudsmana zůstaly už jen politické strany (2,7), intelektuálové/inteligence (2,47) a odbory (2,12).¹³⁷

Názory lidí pocházejících z různých sociálních skupin se prakticky nerozcházejí a ve srovnání s předchozími průzkumy¹³⁸ se nijak výrazněji neodlišují.

¹³⁶ Blíže srov. *Upolnomochennyy po pravam cheloveka v RF* [online]. 2014-02-17 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/17-02-2014/upolnomochennyyi-po-pravam-cheloveka-v-rf>>.

¹³⁷ Blíže srov. *Rol' social'nykh institutov v zhizni Rossii* [online]. 2014-02-06 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/06-02-2014/rol-sotsialnykh-institutov-v-zhizni-rossii>>.

¹³⁸ Blíže srov. tamtéž.

Z výzkumu veřejného mínění vyplývá, že role veřejných institucí, včetně úřadu veřejného ochránce lidských práv, které napomáhají ochraně zájmů ruských občanů, jsou paradoxně právě z jejich strany hodnoceny hůře než státní orgány a neformální skupiny, které společnost řídí a ovládají.

Podle českého právníka a odborníka na ústavní právo Josefa Skály je „*vznik institutu ombudsmana úzce spjat s realizací dělby státní moc.*“¹³⁹ Podobný názor zastávají i ruští specialisté na oblast práva a politologie, avšak stále se nemohou shodnout, jaké je postavení veřejného ochránce lidských práv v rámci státní moci, resp. jaký vztah má k jednotlivým složkám státní moci.¹⁴⁰

Někteří odborníci na ústavní právo, k nimž patří např. prof. V. E. Čirkin, dlouholetý člen Institutu státu a práva ruské Akademie věd, se domnívají, že se v souvislosti s vývojem států začala vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní vydělovat další, v pořadí již čtvrtá samostatná státní moc, a to kontrolní. K ní by se mohl vedle prokuratury vztahovat i institut veřejného ochránce lidských práv. Ten se, dle jejich mínění, oddělil od moci zákonodárné a získal tak nezávislost na jiných orgánech. Avšak kvůli tomu, že nemůže vydávat závazná rozhodnutí, ale pouze doporučující, jej nelze řadit k žádné ze státních mocí.¹⁴¹ Josef Skála k tomu ještě podotýká, že i „*úkoly ombudsmana v soudobém státě jsou natolik rozmanité, že různorodá povaha jeho činností dílem stojí i mimo tripartiti zákonodárce-správa-soudnictví.*“¹⁴²

Nehledě na to, že úřad ombudsmana je institutem nezávislým a nenáleží k zákonodárné, výkonné ani soudní moci, všechny orgány státu by mu při výkonu jeho činnosti měly být nápomocny. Jen synergické působení a spolupráce mohou přispět k efektivním výsledkům a ochraně lidských práv a svobod.

Výše uvedené platí v demokratickém právním státu, za nějž se považuje i Ruská federace. Avšak ne zcela demokratické praktiky zemi staví do role

¹³⁹ SKÁLA, J. *Funkce úřadu ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 283.

¹⁴⁰ Blíže srov. JEVDOSHENKO, A. P. *Mesto i rol' Upolnomochennogo po pravam čeloveka v RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti* [online]. 2014 [cit. 2014-02-28]. Dostupné z WWW: <<http://cyberleninka.ru/article/n/mesto-i-rol-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rf-v-sisteme-organov-gosudarstvennoj-vlasti>>.

¹⁴¹ Blíže srov. tamtéž.

¹⁴² SKÁLA, J. *Český ombudsman*. In : Právník 1998, č. 2, s. 92.

tzv. imitační demokracie, jak již bylo uvedeno výše. Není ničím neobvyklým a výjimečným, že státní orgány s veřejným ochráncem lidských práv mnohdy spolupracují jen se značnou neochotou a pokud mají na věc odlišný názor, dostává se s nimi do silného rozporu. Ruský ombudsman má v zemi velmi složité a nezáviděníhodné postavení, kdy se vedle toho, že se setkává s lidskými osudy a nespravedlnostmi, musí vyrovnávat s nepodporou a složitou spoluprací ze strany orgánů státní moci.

4.1 Veřejný ochránce lidských práv a prezident

Ruská federace je z formálního pohledu podle Ústavy založena na poloprezidentském politickém systému,¹⁴³ tzn. že v čele státu stojí prezident, jenž je hlavou státu, garantem ústavy i práv a svobod člověka a občana.¹⁴⁴ Ruský politický systém se však od počátku 21. století začal výrazným způsobem posouvat k modelu prezidentskému, byť se Ústava v této souvislosti nijak výrazně neměnila. Mnozí politologové již dnes ruský politický systém označují za prezidentský, či k tomuto inklinující.¹⁴⁵

V poloprezidentském systému se prezident musí dělit s premiérem a vládou o výkonnou moc, a ačkoli má pravomoci moci výkonné, ústavně není přímo hlavou exekutivy a nelze jej řadit do systému jejích orgánů.

Tradičně silné postavení prezidenta v Rusku založené na personifikovaném způsobu reprezentace Vladimira Putina však způsobilo reálný posun poloprezidentského modelu k systému prezidentskému, kdy prezident do svých rukou koncentroval výrazně více moci, než předpokládá model poloprezidentského systému – vláda je mu de-facto podřízená a vyplňuje jeho

¹⁴³ M. Kubát k tomu uvádí: „*Státy, které zvolily nějakou formu prezidentského režimu, se obvykle stávají obětí návratu autoritarismu nebo přinejmenším destabilizace politického systému.*“ Mezi tyto země řadí i Ruskou federaci. Dnešní Rusko se již významně blíží prezidentskému modelu a stává se autoritářským režimem, byť formálně zůstává model poloprezidentský. KUBÁT, M. *Postkomunismus a demokracie: Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha : Dokořán, 2003, s. 43.

¹⁴⁴ Blíže srov. *Konstitucija Rossijskoj Federacii – Glava IV. Prezident Rossijskoj federacii* [online]. 2014 [cit. 2013-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.

¹⁴⁵ K tomu např. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde 1998 nebo HOLZER, J. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001.

zadání, stejně jako široké možnosti ovlivňovat (ať již přímo, nebo nepřímo) další státní orgány.

Nejenom v Ústavě Ruské federace, ale i v prezidentském slibu, na jehož základě je prezident uváděn do úřadu, stojí, že je garantem lidských práv a svobod. Nejbližšími orgány, jež by mu měly pomáhat monitorovat stav lidských práv a jejich dodržování a spolupodílet se na zajišťování optimálního stavu v lidsko-právní oblasti, je Rada pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace a úřad veřejného ochránce lidských práv. Oba instituty byly mimo jiné i za tímto účelem ustanoveny. Praxe však ukazuje poněkud odlišný, formální a vzdálený vzájemný vztah, kdy prezident ani jeho kancelář se členy zmíněných institucí častěji nezasedá k jednacímu stolu.¹⁴⁶ Ve vzájemné komunikaci mezi prezidentem a veřejným ochráncem lidských práv lze však vystopovat jeden zajímavý aspekt, jenž se na první pohled může jevit jako pozitivní. Vladimir Lukin v rozhovoru, jenž poskytl krátce před ukončením svého mandátu, podotkl, že s ním prezident za celých deset let nesouhlasil jen asi v deseti procentech a přibližně ve dvaceti procentech jeho jednání schvaloval. Současně uvedl, že se prezident do jeho práce nijak nevměšoval. Avšak toto nevměšování s sebou neslo i nízkou podporu z jeho strany.¹⁴⁷

Bývalý veřejný ochránce lidských práv Oleg Mironov poukazuje na problém, který spočívá v podpoře a ochraně siloviků¹⁴⁸ prezidentem. Právě tyto struktury, navázané na nejvyšší patra politiky, přesahují své pravomoci a zasahují do práv lidí.¹⁴⁹ Přitom téměř nikdy nedojde k potrestání jejich nezákonného chování. Prezident zásahy siloviků proti představitelům opozice, kritikům

¹⁴⁶ Dokladem uvedeného je frekvence schůzek veřejného ochránce lidských práv s prezidentem, o níž se V. Lukin zmínil v rozhovoru krátce před skončením svého mandátu veřejného ochránce lidských práv. S prezidentem se, dle svých slov, setkával pouze dvakrát ročně – když mu předkládal výroční zprávu a 10. prosince na Den lidských práv. Na druhou stranu několikrát proběhla i společná setkání prezidenta a veřejných ochránců lidských práv ze subjektů federace. Blíže srov. VYŽUTOVIČ, V. *Legko li byt' advokatom obščestva?* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsman.gov.ru/intervyu/7164-легко-ли-быть-адвокатом-общества>>.

¹⁴⁷ Blíže srov. tamtéž.

¹⁴⁸ Siloviki – silové struktury (příslušníci policie a jejích speciálních útvarů, např. OMON atp.) „zjednávací pořádek“ zejména na základě zadání vysokých státních představitelů, často v rozporu se zákonem.

¹⁴⁹ Blíže srov. KARA-MURZA, V. *Velika li effektivnost' raboty ombudsmena v RF?* [online]. 2014 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.svoboda.org/content/transcript/25232025.html>>.

a odpůrcům zavedených poměrů toleruje a schvaluje. Pokud veřejný ochránce lidských práv poukazuje na protizákonné chování těchto struktur, prezident jej sice vyslechne, avšak k nápravě skrze jím navržená opatření nepřistoupí. Dokladem může být např. tzv. „blatný případ“.

Před prezidentskými volbami v roce 2012 probíhaly na Blatném náměstí v Moskvě opoziční demonstrace proti Vladimiru Putinovi, které vyvrcholily 6. května 2012 v předvečer jeho inaugurace do úřadu ruského prezidenta. Během této demonstrace došlo k nejtvrdšímu střetnutí mezi policií a demonstranty za poslední desetiletí, při němž bylo zatčeno mnoho účastníků demonstrace (okolo 400 lidí). Mnozí z nich byli následně posláni do vazby za neuposlechnutí příkazu příslušníka policie, jeho napadení či za organizaci a účast na masových nepokojích. V rámci tzv. „blatného případu“ bylo souzeno 33 lidí. Někteří byli zproštěni viny, jiní posláni na léčení do psychiatrické léčebny, dalším byl vyměřen trest odnětí svobody. Jeden z nich již byl odsouzen na čtyři a půl roku nepodmíněného trestu odnětí svobody.¹⁵⁰ S dalšími stále probíhá soudní proces.

Vladimir Lukin byl přítomen akci na Blatném náměstí a dle jeho vyjádření „*i když byla patrná provokace ze strany demonstrantů, policie a její složky nejednaly adekvátně situaci.*“¹⁵¹ Jeho úřad podal stížnost k Moskevskému městskému soudu, jenž se zabývá „blatným případem“, a to kvůli prodloužení doby odnětí svobody pro dva odsouzené účastníky demonstrace.¹⁵² Také podpořil návrh skupiny nevládních organizací a Rady pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace, které žádaly amnestii odsouzených v daném případě.¹⁵³

Ruský ombudsman představil Radě federace v květnu roku 2013 svoji souhrnnou výroční zprávu o činnosti úřadu za rok 2012. Členové Výboru Rady federace zabývající se ústavními zákony a rozvojem občanské společnosti vůbec poprvé jeho zprávu zkritizovali a některá jeho vyjádření označili za „zbytečně

¹⁵⁰ Blíže srov. *Bolotnoe dělo. S 6. mája do 6. mája ?* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://tvrain.ru/6may/>>.

¹⁵¹ *Lukin podal žalobu na prodlení arestů figurantů „Bolotného děla“* [online]. 2013-09-20 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://ria.ru/incidents/20130920/964600995.html>> (aut. př.).

¹⁵² Jednalo se o Vladimira Akimenkova a Jaroslava Bělousova. Blíže srov. tamtéž.

¹⁵³ Blíže srov. *Vladimir Lukin vystupil za amnistii figurantů „Bolotného děla“ i předprinitelů* [online]. 2013-05-22 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://hro.org/node/16603>>.

politická, jednostranná a mající subjektivní charakter.“¹⁵⁴ Ty mohou být dle jejich mínění předmětem diskusí, neměly by se však objevovat v souhrnné zprávě o činnosti ruského ombudsmana. Vyčítají mu také, že se ve zprávě objevují hodnotící soudy a komentáře, které nejsou podloženy relevantními fakty. Odborníci jsou přesvědčeni, že poměrně ostrá slova členů Rady federace jsou reakcí na pasáž, v níž se Lukin zastává účastníků „blatného případu“. Jejich postoj ukazuje negativní pohled státu na společnost. Dle členky Občanské komory Eleny Lukjanovové zastupuje Vladimir Lukin společnost a reakce Rady federace pozici státu.¹⁵⁵

Přestože prezident (a ani jeho aparát) na první pohled přímo nezasahuje do pravomocí veřejného ochránce lidských práv, svým přehlíživým přístupem, omezenou spoluprací a téměř žádnou podporou mu neulehčuje výkon jeho činnosti ani postavení.

4.2 Veřejný ochránce lidských práv a moc zákonodárná

K orgánům moci zákonodárné se v Ruské federaci řadí obě komory Federálního shromáždění, tedy Rada federace a Státní дума, a také příslušné zákonodárné orgány nacházející se v jednotlivých subjektech federace. Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv formálně upravuje vzájemný vztah mezi oběma komorami Federálního shromáždění a ruským ombudsmanem hned v několika článcích,¹⁵⁶ avšak skutečná praxe je viditelně odlišná, i když nelze popřít, že se mnohdy veřejnému ochránci lidských práv daří prosazovat své návrhy a změny.¹⁵⁷ Přesto by Státní дума mohla více naslouchat jeho připomínkám a reflektovat jeho poznatky o stavu lidských práv v ruské společnosti.

¹⁵⁴ GORODECKAJA, N. *Vladimira Lukina obvinili v prevyšeni upolnomočenosti* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.kommersant.ru/doc/2200477>> (aut. př.).

¹⁵⁵ Blíže srov. tamtéž.

¹⁵⁶ O vzájemném vztahu veřejného ochránce a moci zákonodárné z hlediska Federálního ústavního zákona O veřejném ochránci lidských práv v RF bylo pojednáno již v podkapitole věnující se pravomocem a povinností ruského ombudsmana. Pro připomenutí – tento vztah vymezují články 1, 7, 9, 12, 32 a 33 shora zmíněného ústavního zákona.

¹⁵⁷ S některými z nich se lze setkat i v přílohách k výroční zprávě veřejného ochránce lidských práv za rok 2012. Blíže srov. *Prilozhenija k dokladu* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.

Už druhý veřejný ochránce lidských práv Oleg Mironov při svých vystoupeních upozorňoval, že neprobíhá aktivní vzájemná spolupráce mezi Státní dumou a institutem ruského ombudsmana, jenž je jedním z jejích instrumentů.¹⁵⁸ Ostatně i v Deklaraci práv a svobod člověka se uvádí, že „*parlamentní kontrola v oblasti dodržování práv a svobod člověka a občana v Ruské federaci se vkládá na parlamentního veřejného ochránce lidských práv.*“¹⁵⁹

Na příkladu známého a diskutovaného zákona O shromážděních, mítincích, demonstracích a průvodech,¹⁶⁰ jenž byl v původním znění přijat 19. června 2004, lze demonstrovat obtíže ve vzájemných vztazích. Úřad veřejného ochránce lidských práv se proti tomuto zákonu vymezil. Státní дума do něj v roce 2012 zapracovala změny, které dle něj i lidsko-právních aktivistů porušují 31. článek Ústavy Ruské federace, tedy právo občanů na poklidné shromažďování, mítinky, demonstrace a průvody bez užití zbraní.¹⁶¹ Navíc podle názoru úřadu ombudsmana dává státním institucím a úřadům široký prostor zasahovat do ústavních práv a svobod občanů.¹⁶²

Nově přijaté změny zpřísnily sankce a zavedly mnohatisícové pokuty pro pořadatele shromáždění, mítinků, demonstrací či průvodů, kteří nesplní všechny potřebné a zákonem vymezené podmínky. Organizátorem nesmí být člověk, jenž byl dvakrát či vícekrát v průběhu roku jakkoli trestán za narušování hromadných akcí. Na akce nesmí přijít lidé v maskách, které by bránily jejich identifikaci, nebo lidé pod vlivem alkoholu či drog. Pro tyto jedince se zavádí nové tresty – nucené či veřejně prospěšné práce. Veřejné akce musí být ukončeny do 22. hodiny a nesmí probíhat na místech, kde by mohlo dojít k narušení veřejného pořádku, sanitárních předpisů, pravidel chování na veřejných místech, fungování

¹⁵⁸ Blíže srov. KARA-MURZA, V. *Velika li effektivnost' raboty ombudsmena v RF?* [online]. 2014 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.svoboda.org/content/transcript/25232025.html>>.

¹⁵⁹ *Deklaracija prav i svobod čelověka i graždanina, čl. 40* [online]. 2014 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.moskv.ru/laws/fulltext/show/id/2/>> (aut. př.)

¹⁶⁰ Blíže srov. *Federal'nyj zakon „O sobranijach, mitingach, demonstracijach, šestvijach i piketirovanijach“* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://letters.kremlin.ru/acts/23>>.

¹⁶¹ Blíže srov. *Glava 2. Prava i svobody čelověka i graždanina. Konstitucija Rossijskoj Federacii* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.

¹⁶² Blíže srov. *Vladimir Lukin pokazal pravovuju nesostojatel'nost' zakona o mitingach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://ppt.ru/news/107644>>.

složek integrovaného záchranného systému, poškození zeleně ve městě, komplikacím volného průchodu či průjezdu daným místem atp.¹⁶³

Organizátor také musí zajistit, aby vysoký počet účastníků akce neznamenal narušení veřejného pořádku, bezpečnosti a nezpůsobil škody na majetku. Objevily se i údaje, které se snaží výše uvedeným kolizím předcházet a stanovují, kolik lidí může při těchto akcích demonstrovat na jednom metru čtverečním. Problémem však je, že tyto informace nejsou veřejně dostupné, stejně jako informace o velikosti ulic či náměstí. Jsou známy i případy, v nichž byli organizátoři voláni k odpovědnosti za to, že na akci přišlo údajně více lidí, než se úřadům zamlouvalo.¹⁶⁴ Zákon také vymezuje v Moskvě speciální místa po vzoru londýnského Hyde Parku, na nichž mohou probíhat veškeré veřejné akce, přičemž příslušné městské obvody (regiony) stanoví maximální počet účastníků. V těchto místech tak nebude třeba příslušným úřadům podávat tyto informace.¹⁶⁵

Zákon byl dle slov veřejného ochránce lidských práv přijat narychlo,¹⁶⁶ bez důkladného projednání a veřejné diskuse, a měl by být proto navrácen příslušnému výboru Státní dumy. Ačkoli jej žádal o přezkoumání a nové projednání změn, neuspěl. Rozhořčení nad novým zněním vyjádřila vedle veřejného ochránce lidských práv i Rada pro rozvoj občanské společnosti a lidských práv prezidenta Ruské federace a Moskevská helsinská skupina, jedna z předních lidsko-právních organizací. Dle Státní dumy bylo nutné výše uvedené změny přijmout, aby byl „*vytvořen civilizovaný a pro všechny jasný postup při přípravě demonstrací. ... Zákon byl vytvořen kvůli zabezpečení veřejné bezpečnosti.*“¹⁶⁷ Oficiální místa se změnami souhlasí, neboť jejich prostřednictvím lze omezit možnost radikálních

¹⁶³ Blíže srov. *Vladimir Lukin pokazal pravovuju nėsostojatělnost' zakona o mitingach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://ppt.ru/news/107644>>.

¹⁶⁴ Blíže srov. *Vokrug kvadratnogo metra* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.rg.ru/2010/11/02/mitingi.html>>.

¹⁶⁵ Blíže srov. *Vladimir Lukin pokazal pravovuju nėsostojatělnost' zakona o mitingach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://ppt.ru/news/107644>>.

¹⁶⁶ V úterý 5. června 2012 zákon schválila Státní дума, následující den jej odsouhlasila Rada federace (v rekordním čase – za 50 minut projednávání) a 8. června 2012 byl podepsán prezidentem. Vše bylo třeba stihnout před 12. červnem, na nějž připadá svátek „Den Ruska“, aby bylo zabráněno již plánovaným demonstracím, jež by mohly narušovat oficiální program. Blíže srov. *Odobrennyj parlamentom zakon o mitingach uchodit na podpis k prezidentu* [online]. 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <http://ria.ru/law_meeting/20120606/666984442.html>.

¹⁶⁷ *Lukin: Zakon o mitingach dolžen byt' vozvraščěn v Gosdumu* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://actualcomment.ru/news/43778/>> (aut. př.).

skupin pořádat jakékoli masové akce a narušovat pořádek. Ve skutečnosti však mají tvrdá omezení přispět k co největšímu snížení možnosti pořádání veškerých opozičních akcí a vůbec k celkovému umlčení opozice upozorňující na nedemokratické praktiky současného režimu. Uvedené podmínky jsou výrazně nejednoznačné, navíc organizátoři ani účastníci akce nemohou předvídat, co se na akci může přihodit. Snadno tak může dojít k porušení daných podmínek, zatýkání účastníků a uložení vysokých pokut organizátorům.

Vladimir Lukin předložil v listopadu roku 2013 dolní komoře Federálního shromáždění návrh, aby byl do Reglementu Státní dumy doplněn článek, dle něhož by se při přípravě koncepcí zákonů vztahujících se k ochraně lidských práv a svobod poslanci museli řídit vyjádřením a doporučeními úřadu veřejného ochránce lidských práv.¹⁶⁸ V současné době neprobíhají žádná jednání o změnách v Reglementu Státní dumy.

4.3 Veřejný ochránce lidských práv a moc výkonná

Moc výkonná, neboli exekutiva, je složka státní moci, která řídí státní aparát a administrativu. V Ruské federaci náleží na nejvyšší federální úrovni vládě, jednotlivým ministerstvům a federálním službám,¹⁶⁹ v subjektech federace potom tamním ministerstvům a příslušným výborům.

Federální ústavní zákon O veřejném ochránci lidských práv explicitně nespecifikuje vzájemný vztah mezi ruským ombudsmanem a mocí výkonnou. Článek 16 však vymezuje oblast, do níž spadá činnost veřejného ochránce lidských práv: „*Veřejný ochránce práv přezkoumává stížnosti na rozhodnutí nebo činnost (nečinnost) státních orgánů, orgánů místní samosprávy, státních úředníků a úředních osob, jestliže se již dříve stěžovatel odvolával proti těmto rozhodnutím, či napadal konání (nekonání) v soudním nebo administrativním pořádku projednání a nesouhlasí s vydaným rozhodnutím o jeho podnětu.*“¹⁷⁰ Jedním z jeho úkolů

¹⁶⁸ Blíže srov. Lukin: *Gosduma dolžna učityvat' mnenie ombudsmena pri prinjatii zakonov zatragivajuščich prava čeloveka* [online]. 2013-11-13 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <www.baltinfo.ru/2013/11/13/Lukin-Gosduma-dolzha-uchityvat-mnenie-ombudsmena-pri-prinyatii-zakonov-zatragivayuschikh-prava-cheloveka-390771>.

¹⁶⁹ Federální služby jsou spravovány jednotlivými ministerstvy. Jedná se např. o Federální migrační službu, Federální službu bezpečnosti atp.

¹⁷⁰ Příloha č. 1, čl. 16.

je tedy kontrola orgánů moci výkonné, tzn. výkonu veřejné správy, a proto na této moci musí být veřejný ochránce lidských práv zcela nezávislý. Pokud obdrží stížnost na nezákonné či neetické jednání příslušných státních orgánů a úřadů, měl by zjistit příčinu pochybení, které může souviset s chybou úředníka, ale i s chybou systémovou nebo legislativní. Lze ho tedy označit i za ochránce úředníků a jakéhosi mediátora, jenž přispívá k lepšímu porozumění mezi mocí zákonodárnou a výkonnou.

Problém vztahu mezi veřejným ochráncem lidských práv v Ruské federaci a mocí výkonnou je dán nedostatečnou konkretizací ústavně-právních norem, které by přesně stanovovaly rozsah, metody a mechanismy vzájemné spolupráce. Svůj podíl nese i odlišný pohled na ochranu práv, kdy veřejný ochránce lidských práv staví na první místo zájmy jedince, avšak orgány moci výkonné ochranu zájmů státních či úředních.¹⁷¹

4.4 Veřejný ochránce lidských práv a moc soudní

Ústava Ruské federace stanovuje, že moc soudní náleží pouze soudům. Soudní systém patří k základním právním mechanismům sloužícím ochraně práv a v současné Ruské federaci jej lze rozdělit na soudy první instance a soudy druhé neboli vyšší instance. Do první skupiny spadají soudy městské, okresní a ty, jež se nacházejí v subjektech Ruské federace, do skupiny druhé je pak řazen Nejvyšší arbitrážní soud, Vrchní soud a Ústavní soud.¹⁷² Svobodná justice, nezávislá na politických rozhodnutích i idejích politického režimu a řídicí se platnými právními předpisy, je důležitým znakem demokratického právního státu.

Soudy se ve své činnosti zabývají posuzováním a rozhodováním v občanských a trestních řízeních a také v ekonomických sporech s cílem chránit práva a zájmy občanů, organizací nebo státu. Přímá účast veřejného ochránce práv

¹⁷¹ Blíže srov. KORABELNIKOVA, J. L. *Konstitucionnogo-pravovye osnovy vzaimodějstvija Upolnomochennogo po pravam čeloveka v RF i organov ispolnitel'noj vlasti v obespečenii konstitucionnyh prav i svobod čeloveka i graždanina* [online]. 2014 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW:<<http://www.dissercat.com/content/konstitucionno-pravovye-osnovy-vzaimodejstviya-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossi>>.

¹⁷² Blíže srov. MOSKALENKO, K. A. *Meždunarodnaja zaščita prav čeloveka*. Moskva : Centr sođejstvija meždunarodnoj zaščitě, 2006, s. 15.

v soudních procesech je spíše výjimkou než pravidlem. Pouze v případech vymezených zákonem v občanských soudních řízeních je jeho přítomnost přípustná. Podle čl. 46 občanského soudního řádu¹⁷³ se mohou státní orgány obrátit na soud kvůli ochraně lidských práv, svobod a zákonných zájmů druhých osob. Za takových okolností se nevylučuje přímá účast veřejného ochránce lidských práv (čl. 29), avšak obecně se nehodnotí příliš kladně s ohledem na jeho postavení a zároveň i proto, že a priori nepřispívá k vyřešení situace ve prospěch poškozeného.¹⁷⁴

V souvislosti s Federálním ústavním zákonem O veřejném ochránci lidských práv je ruský ombudsman po důkladném přezkoumání stížnosti a v případě potřeby oprávněn požádat o spolupráci jakýkoli ze soudů Ruské federace (čl. 29). Soudy nespadají pod kontrolu ruského ombudsmana, v jednání s nimi však má určité pravomoci. K jedné z nejdůležitějších patří právo obrátit se na Ústavní soud Ruské federace se stížností na porušování ústavních práv a svobod občanů,¹⁷⁵ k nimž došlo v důsledku chybné aplikace určitého zákona v konkrétním případě, či pokud znění federálních zákonů odporuje principům a normám mezinárodního práva a mezinárodních smluv, jichž je Ruská federace signatářem, a porušuje tak práva a svobody ruských občanů garantovaná ústavním pořádkem. Veřejný ochránce lidských práv tuto svoji pravomoc poměrně hojně využívá.¹⁷⁶

Praxe však ukazuje, že soudy nejsou nestranné a nezávislé a jejich rozhodnutí mívají politicky a ekonomicky motivovaný podtext, jenž vychází ze zadání vysokých státních představitelů. Pokud se ruský ombudsman, ale i běžní občané Ruské federace, obrátí na domácí soudy, naráží při snaze dobrat se spravedlivého rozhodnutí na mantinely spojené s účelovým výkladem zákonů.

¹⁷³ Blíže srov. *Graždanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii* [online]. 2014 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z WWW: <http://www.consultant.ru/popular/gpkrf/8_4.html#p474>.

¹⁷⁴ Blíže srov. DARČAEV, I. V. – OSIN, V. N. *Opyt vzaimodejstvija Upolnomočennogo po pravam čelověka s suděbnoj sistěmoj pri zaščitě prav i svobod čelověka* [online]. 2014 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z WWW: <http://www.civisbook.ru/files/File/Dergachyov_Osin.pdf>.

¹⁷⁵ Pro ilustraci se lze na znění těchto žalob podívat např. do přílohy výroční zprávy veřejného ochránce lidských práv za rok 2012, kde napadá u Ústavního soudu porušení volebního práva konkrétního člověka. Blíže srov. *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.

¹⁷⁶ Blíže srov. ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005, s. 102 an.

Reforma soudnictví spočívající ve změně jmenování soudců, jež by přestalo být doživotní, podpora jejich periodického střídání v regionu i otevření justičního systému mladým právníkům by mohlo přispět k vyřešení neblahého stavu.¹⁷⁷ Silný konzervativní charakter ruského soudního sboru do značné míry brzdí mnohé snahy přinášející nové návrhy směřující k pozitivním změnám. Vladimir Lukin na toto téma dokonce veřejně vystoupil a některé soudní postupy označil za zastaralé, tedy takové, jichž „se nedotkly žádné změny vyvolané soudní reformou.“¹⁷⁸ Podle něj i nadále v soudnictví přetrvávají „ustrnulé principy, které zůstávají v mentalitě důležitých segmentů soudního sboru.“¹⁷⁹

Přestože je úřad veřejného ochránce lidských práv institucí komplementární a doplňuje tedy další mechanismy na ochranu práv, lze jeho činnost ve srovnání s mocí soudní označit za hlubší. Zabývá se totiž nejen otázkami, zda a jak došlo k porušení práva, ale ptá se i po příčinách a důvodech, jež měly vliv na vznik nežádoucího stavu a jsou současně špatně soudně postižitelné.

4.5 Veřejný ochránce lidských práv a nevládní organizace

K nevládním organizacím jsou řazeny nevelké neformální skupiny, ale i velká společenská uskupení na státu nezávislá a státem nezřizovaná, jež častokrát vznikla z velkých protirežimních hnutí a z vůle občanské společnosti, nikoli státu. Patří k ukazatelům demokratických právních států a tradičně jsou logicky řazeny k institutům občanské společnosti. Zpravidla se orientují na určitý, konkrétní problém, jenž je v dané společnosti palčivý. Mnoho ruských nevládních organizací se zaměřuje podle tohoto kritéria na oblast lidských práv.

Obecně lidská práva a svobody spadají k nejvíce chráněným a střeženým oblastem života člověka a jsou zakotvena v ústavách a zákonech zemí. Na druhou stranu jsou to paradoxně právě práva a svobody jedince, jež jsou vystavována porušování, omezování a utiskování od státu a jeho institucí.

¹⁷⁷ Blíže srov. Kol. *Rossijskaja suděbnaja sistema: sostojanie problemy*. In : EHRACentre Bjulleten'. 2010, č. 1, s. 14an.

¹⁷⁸ PAŠIN, S. *Problemy i perspektivy suděbnoj reformy v Rossii* [online]. 2014 [cit. 2014-03-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/books/vestnik-obshchestvennogo-mneniya-1107-za-2011-god>> (aut. př.).

¹⁷⁹ Tamtéž (aut. př.).

Už první veřejný ochránce lidských práv Sergej Kovalev úzce spolupracoval s nevládními lidsko-právními organizacemi. Neměl profesionální tým a nevládní organizace mu pomáhaly v jeho práci. Citelná změna se však dostavila zanedlouho – se zvolením Olega Mironova do čela úřadu. „Rudý ombudsman“ Mironov byl neoblíbený občanskou společností a lidsko-právními aktivisty. Ve chvíli, kdy se však začal soustředit na takové problémy, k nimž patřila válka v Čečně, náboženská svoboda či policejní násilí, postupně si začal získávat důvěru občanské společnosti. A posléze, když proti němu členové jeho týmu publikovali již zmiňovaný otevřený dopis, lidsko-právní nevládní organizace patřily k jeho obráncům. Po zvolení Vladimira Lukina, známého svými liberálními a prodemokratickými názory, nastavený model aktivní a konstruktivní spolupráce pokračoval. V listopadu roku 2005 Státní дума přijala návrh zákona, jenž tvrdě omezoval ruské i zahraniční mezinárodní nevládní organizace.¹⁸⁰ Lukin ze své pozice však nemohl proti přijetí zákona jakkoli zasáhnout a jediné, co mohl vyjádřit, byl protest.¹⁸¹

Možnosti veřejného ochránce lidských práv chránit nevládní organizace jsou velmi omezené a závislé na součinnosti se státními institucemi, jež by měly naslouchat jeho připomínkám. To lze ostatně demonstrovat na zákonu O zahraničních agentech, jenž byl přijat ve třetím čtení v listopadu roku 2012. Od února následujícího roku postihly stovky¹⁸² nevládních organizací po celém Rusku prověrky, v nichž se úřady zaměřily na prověřování jejich financí, a pokud zjistily, že peníze získávají ze zahraničí a současně se zabývají politickou činností, uložily jim povinnost zaregistrovat se do šesti měsíců jako „zahraniční agenti“. Toto označení vyvolalo u lidsko-právních aktivistů i veřejného ochránce lidských práv nevoli, neboť ožívuje v paměti rétoriku sovětské epochy a nepřímo tak označuje tyto „zahraniční agenty“ za špiony. Z tohoto důvodu nevládní

¹⁸⁰ *Zákon o nevládních organizacích* přijatý 23. prosince 2005 radikálně zvýšil počet právních požadavků na nevládní organizace. Mnoho z nich přišlo o registraci, jiným byla dočasně pozastavena činnost. Blíže srov. *Gosдума RF prinjala zakon o nepravitel'stvennyh organizacijach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.natpress.ru/index.php?newsid=1068>>.

¹⁸¹ Blíže srov. FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European Studies, 2006, s. 27.

¹⁸² Dle oficiálních údajů mělo být prověřeno na 528 nevládních organizací ze 49 subjektů federace, avšak neoficiální čísla jsou mnohem vyšší. Blíže srov. SEVORTJAN, A. *Zákon ob „inostrannyh agentach“*. In : Evropejskij centr zaščity prav čelovečka – Bjuletteň, č. 20, god 2013, s. 5.

organizace tento zákon odmítají. V případě, že by došlo ze strany nevládních organizací k porušení zákona, jejich činnost by byla pozastavena či přerušena z rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti Ruské federace. Tyto organizace by rovněž musely zaplatit nemalé pokuty.¹⁸³

Některé nevládní organizace postižené tímto zákonem (např. největší nevládní ruská lidsko-právní organizace „Memoriál“ či moskevská nevládní organizace „Hlas“ zabývající se monitoringem při volbách) podaly žalobu k soudu. K Ústavnímu soudu Ruské federace podalo žalobu šest nevládních organizací. Postavily ji na předpokladu, že zákon porušuje svobodu sdružování a svobodu projevu. Na Ústavní soud Ruské federace se 30. srpna 2013 obrátil i veřejný ochránce lidských práv Vladimir Lukin kvůli rozhodnutí nižších soudů, které označily čtyři ruské nevládní organizace za zahraniční agenty a daly jejich vedení vysoké pokuty. Lukin ve své žalobě napadá politicky i právně nekorektní užití termínu „zahraniční agent“ a „politická činnost“, které nejsou v daném zákoně blíže specifikovány a mohou tak vést ke zneužití.¹⁸⁴ Za „politickou činnost“, pokud není jasně vymezená, se dá dosadit jakákoli činnost spadající do sféry veřejného života.

Ústavní soud měl započít šetření případu do tří měsíců od podání žaloby, tedy nejdéle na konci listopadu, avšak začal se mu věnovat až 6. března 2014. V současné době nejsou známy výsledky jeho rozhodnutí, nicméně z oficiálních míst – ze zasedání Rady federace – se začaly šířit informace, že některé ruské nevládní organizace jsou financovány ze stejných zahraničních či mezinárodních fondů jako nedávné protesty probíhající na ukrajinském Mejdanu.¹⁸⁵ ¹⁸⁶ Pokud by se Ústavní soud nechal ovlivnit těmito názory, žaloba Vladimira Lukina a nevládních organizací by byla pravděpodobně zamítnuta.

¹⁸³ Blíže srov. SEVORTJAN, A. *Zákon ob „inostrannyh agentach“*. In : Evropejskij centr zaščity prav čelověka – Bjulletěň, č. 20, god 2013, s. 5.

¹⁸⁴ Blíže srov. KOZLOV, V. – TUMANOV, G. *Ombudsmen podal žalobu na zakon o NKO v KS* [online]. 2013-09-03 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2270113>>.

¹⁸⁵ Série protestů, jež začaly v noci 21. listopadu 2013, den poté, co ukrajinská vláda pozastavila přípravu pro podpis asociační dohody s Evropskou unií.

¹⁸⁶ Blíže srov. „*Inostrannymi agentami*“ *zanjalsja Konstitucionnyj sud. Slušaetsja dělo po Zakonu ob NKO* [online]. 2013-09-03 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z WWW: <http://zakon.ru/Discussions/inostrannymi_agentami_zanyalsya_konstitucionnyj_sud_slushaetsya_delo_po_zakonu_ob_nko/10704>.

Zastávat post veřejného ochránce lidských práv v Ruské federaci je nevďěčná a nelehká práce a vyžaduje umění diplomacie v dvojnásobné míře než v západních demokraciích. Jak přiznal Vladimir Lukin v rozhovoru¹⁸⁷ na samém konci svého funkčního období, po celou dobu svého úřadu pracoval s vědomím, že je na něj vytvářen tlak ze dvou protichůdných stran, který pravděpodobně zažívali i oba jeho předchůdci. Mnozí představitelé státu mu více či méně viditelně naznačovali, že jeho úřad je nepotřebný. Navíc dle zástupce předsedy Státní dumy Igora Lebeděva by měl být ombudsmanem „*pracovitý a způsobilý člověk*“, avšak Vladimír Lukin „*zdiskreditoval pojem ombudsman*“.¹⁸⁸ Lidsko-právní aktivisté si na druhou stranu stěžovali na nedostatečnou aktivitu a prodlužování řešení případů, v nichž došlo k porušení lidských práv a svobod. Pozice ruského ombudsmana však často neodpovídala té oficiální, a to zejména tehdy, když kritizoval zákon o veřejných shromážděních, přimlouval se za zrušení pokuty ve výši 17 milionů rublů, která byla uložena bývalému ropnému magnátovi Michailu Chodorkovskému a jeho spolupracovníkovi Platonu Lebeděvovi,¹⁸⁹ vystupoval za předčasné osvobození členek skupiny Pussy Riot,¹⁹⁰ nebo se snažil změnit znění zákona o nevládních organizacích, jejichž členové byli v zákoně označeni za „zahraniční agenty“.

Nejvyšší představitelé státu, státní orgány, orgány místní samosprávy i státní úředníci by měli být v demokratickém právním státě s to umět přiznat své chyby a napravovat je a nespátřovat přátele pouze v těch, již s nimi vždy a ve všem souhlasí, ale i v těch, již je kritizují. Občané, kteří zažijí příkoří ze strany státu, stejně jako lidsko-právní aktivisté zastupující občanskou společnost, by pak měli přestat vnímat stát jako nepřítel,

¹⁸⁷ Blíže srov. VYŽUTOVIČ, V. *Legko li byt' advokatom obščestva?* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsman.gov.ru/intervyu/7164-легко-ли-быть-адвокатом-общества>>.

¹⁸⁸ Blíže srov. IVANOV, M. – KORČENKOVA, N. *Vladimir Lukin ne chočet puskat' deputatov v ombudsmany* [online]. 2013-09-06 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.kommersant.ru/doc/2272295>>.

¹⁸⁹ Blíže srov. *Lukin obžaloval v Verhovnom sudě vzysskanie s Chodorkovskogo i Lebeděva 17 mldr rub. nalogov* [online]. 2013-09-26 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/16801031/lukin-obzhaloval-v-verhovnom-sude-vzysskanie-s-hodorkovskogo>.

¹⁹⁰ Blíže srov. *Lukin prizval dosročno osvobodit' děvušek iz Pussy Riot* [online]. 2014-04-03 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://hro.org/node/16236>>.

který má v úmyslu působit a priori zlo, a měli by být schopni akceptovat jeho právo na chybu. V Ruské federaci tento tolerantní přístup stojí zatím jen na nepevných základech. Přestože pozice institutu veřejného ochránce lidských práv není jednoduchá a složky státní moci neulehčují jeho pozici ani výkonu jeho činnosti, právě on může napomáhat, aby možnosti pro dialog zůstávaly otevřené.

Závěr

Pád komunistického režimu a rozpad Sovětského svazu na konci roku 1991 měly za následek vznik nových států. Ruská federace, jakožto největší nástupnický stát, prodělala celou řadu změn, jež se odrazily na poli politickém, ekonomickém, hospodářském i kulturním. Hodnoty nově vzniklého státu, které s těmito změnami souvisely, byly vneseny do nejvyššího zákonu země – Ústavy Ruské federace. V demokratických právních státech platí, že se k těmto principům celá společnost stále navrácí, znovu a znovu si je připomíná, promýšlí, promítá je do výchovy a vzdělávání i veřejného povědomí a vede je v praxi. Jinak je tomu však v ruském prostředí, přestože se země pokládá za demokratický právní stát.¹⁹¹ Pro Rusko, které stále ještě nezavršilo svoji etapu přerodu v zemi vyznávající svrchovanost práva a zajišťující svým občanům všestranné garance, představuje největší problém právě otázka hodnot, na nichž se formuje růst generace nového tisíciletí.

Ruská federace při tvorbě nové ústavy na počátku 90. let prohlásila již v jejím 2. článku člověka, jeho práva a svobody za nejvyšší hodnotu a na stát vložila povinnost jejich ochrany. Celou jednu část pak věnovala lidským právům a svobodám, jež se s postupujícím časem ukázala pouhými proklamacemi, neboť je stát nedodrží, ba dokonce hrubě porušuje.

V raných letech nově vzniklého státu se napříč všemi společenskými vrstvami začaly šířit naděje, že země skrze reformy dosáhne demokracie, otevře se světu a vstoupí do mezinárodních organizací. V důsledku těchto evolučních přeměn došlo i ke vzniku úřadu ombudsmanského typu v ruském prostředí, jehož zakotvení do právního řádu Ruské federace však trvalo dlouhých šest let. Ačkoli byla potřebná legislativa inspirována západními demokraciemi a vytvořena dle jejich vzoru, chaos, jenž v zemi v 90. letech vládl, přispěl k tomu, že namísto následování evropského příkladu začalo ruské vedení zdůrazňovat zvláštní povahu ruského prostředí, jež se odrazila i ve vztahu k veřejnému ochránci lidských práv.

¹⁹¹ Již v prvním článku Ústavy Ruské federace se zmiňuje, že „*Ruská federace – Rusko je demokratický federativní právní stát s republikánskou formou vlády.*“ Bližše srov. *Konstitucija Rossijskoj Federacii* [online]. 2014 [cit. 2013-03-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.

Tento institut začal být ovládán politiky, a to i navzdory nejdůležitějšímu požadavku – jeho nezávislosti.

Zmiňovanou politizaci lze demonstrovat na příkladu Sergeje Kovaleva, který za odlišný postoj k první čečenské válce, než jaký zastávali vrcholní představitelé státu, a za snahu chránit lidská práva a svobody, zaplatil svojí funkcí. Závislost úřadu na politických představitelích pokračovala i po roce 1998, kdy byla zvolena osoba z komunistické strany, o níž panovalo mezi ochránci lidských práv přesvědčení, že nesplňuje potřebné požadavky nutné pro výkon funkce veřejného ochránce lidských práv. Volba Mironova byla považována za krok zpět v ochraně lidských práv. Rozkolísané Rusko hledající svou identitu se tak po prvotním nadšení rozhodlo pro cestu limitované garance¹⁹² lidských práv a svobod. I přes tento nastavený směr došlo postupně v práci Mironova a současně v jeho vnímání nevládními lidsko-právními aktivisty k pozitivnímu posunu. Státním orgánům se však svojí činností znelíbil, což se odrazilo i v tom, že nebyl podruhé zvolen do čela úřadu veřejného ochránce lidských práv. Ten v roce 2003 obsadil po řádném zvolení Vladimir Lukin, známý svými liberálními a prodemokratickými názory, ale také diplomatickým jednáním. Podařilo se mu pokračovat v započatém modelu spolupráce s nevládními organizacemi a navázat vztah se státními institucemi.

Ruská federace se po více než dvaceti letech, kdy se píše její novodobá historie, stále potýká s nedostatečným naplňováním své ústavní povinnosti, totiž s ochranou lidských práv a svobod. Doklad zmíněného stavu přináší výroční zprávy úřadu veřejného ochránce lidských práv, v nichž rezonují nejaktuálnější problémy společnosti v lidsko-právní oblasti za ten který rok.

Vinu za neblahý stav lidských práv v ruském prostředí nese neprofesionální přístup ze strany politiků, kteří zanechali ony důležité hodnoty a principy pouze deklarované v Ústavě, ale již je neuvedli v život. Svůj podíl nesou také úředníci státních institucí, kteří by měli stát na straně zákona a práv občanů a být neúplatní a důvěryhodní. Pozitivně nepřispívá ani ne zcela nezávislá justice, rozporuplné a nedokonalé znění zákonů, příkré chování státu k opozici, omezování svobody projevu a shromažďování i vynucená závislost médií. Daný stav nepřispívá

¹⁹² Tento termín užívá ve své publikaci Jiří Hanuš. Blíže srov. HANUŠ, J. (ed.) *Lidská práva. Nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci*. Brno : CDK, 2001, s. 71an.

k formování právní kultury a naopak podryvá důvěru a stabilitu demokratických institucí státu, včetně úřadu veřejného ochránce lidských práv.

Navzdory uvedeným nesnázím, těžkostem, nedostatečné podpoře ze strany státu a institucí moci zákonodárné, výkonné a soudní se díky vynaloženému úsilí všech tří veřejných ochránců lidských práv, kteří se do současnosti vystřídali v čele úřadu, podařilo vnést do části ruské společnosti povědomí o existenci institutu veřejného ochránce lidských práv, v jehož ohnisku profesního úsilí stojí především člověk, jeho potřeby a respekt k lidské osobnosti. Tím se daný institut výrazně odlišuje od jiných státních úřadů a skrze metody své práce i od dalších mechanismů sloužících k ochraně lidských práv. Ombudsmanské instituce se ve světě nezaměřují pouze na ochranu lidských práv a svobod, nicméně lidsko-právní pojetí má v ruském prostředí primát nad pojetím správním.

Přestože se dá říci, že obeznámenost občanů Ruské federace s úřadem veřejného ochránce lidských práv je na docela dobré úrovni, stále ještě mnoho z nich o tomto institutu neví téměř nic, stejně jako o svých právech a svobodách, natož možnostech a způsobech jejich ochrany. Tato nevědomost by mohla být změněna za pomoci sdělovacích prostředků, které by mohly napomoci popularizaci úřadu veřejného ochránce lidských práv. Nejrozšířenější státní televize a další média jsou však závislá na zadání vysokých státních představitelů, jimž chybí vůle rozšířit obecné povědomí o tomto institutu.

Tristní je postoj jednotlivých složek státní moci, jenž je k veřejnému ochránci lidských práv značně ambivalentní a nezávislost institutu je ze strany různých politických aktérů příležitostně nabourávána. Navzdory tomu, že se ruský ombudsman a celý jeho aparát snaží poctivě plnit svoji práci, jednotlivé složky státní moci jej vnímají jako nepohodlného a jeho činnost mu příliš neulehčují. Přestože je jeho kritika konstruktivní, ze strany orgánů státní moci není přijímána kladně, neboť upozorňuje na jejich pochybení ve vztahu k občanům a jejich právům a svobodám. Současný režim se nesnaží podporovat institut, který poukazuje na jeho chyby a staví se tak na stranu občanů. Přesto jej udržuje ve svém právním řádu a alespoň formálně plní povinnosti, jež mu ve vztahu k tomuto institutu vznikají, neboť chce vystupovat před demokratickými zeměmi jako partner.

Právě lidská práva a jejich ochrana tvoří spolu se svobodou a spravedlností trojici nutnou pro rozvoj partnerských vztahů a spolupráce mezi národy.

Domoci se spravedlnosti, pokud stát přestoupil své pravomoci a porušil práva jedince, není snadné ani pro institut veřejného ochránce lidských práv, jakkoli je zřízen státem, a měl by jím být podporován. Tento stav opět vyplývá z celkového postoje státu k otázce lidských práv.

Nestačí, aby státní orgány v čele s prezidentem souhlasili s potřebou učinit změny, ale je třeba, aby na nich a přeměně systému aktivně participovaly. Pokud nedojde k systémovým změnám a veřejný ochránce lidských práv se nesetká s politickou vůlí spolupracovat, stále budou přetrvávat nežádoucí nedostatky a limity bránící rozvoji instituce a jeho efektivnější činnosti.

Pěstování úcty k lidským právům jako základnímu předpokladu důstojného lidského života by se mělo stát integrální součástí všech států, jež se chtějí řadit mezi demokratické a právní. Svobodný a nezávislý institut veřejného ochránce lidských práv, jenž by našel hlubokou podporu u představitelů mocenských struktur, jimž by skutečně záleželo na naplňování hodnot demokratického právního státu, lidsko-právních organizací a samozřejmě občanů, by mohl výrazněji přispět ke zlepšení daného stavu a zabránění tomu, aby lidská práva vybledla a staly se z nich pouhé ideje.

Seznam literatury

Prameny

- [1] *Deklaracija prav i svobod čelověka i graždánina* [online]. 2013 [cit. 2013-12-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.moskv.ru/laws/fulltext/show/id/2/>>.
- [2] *Doklad o dějatělnosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v RF v 1998 godu* [online]. 1999 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>>.
- [3] *Doklad o dějatělnosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii v 2004 godu* [online]. 2005 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>>.
- [4] *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2007 god* [online]. 2008 [cit. 2014-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady>>.
- [5] *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2009 god. Priloženije 1. Svedenie o količestvě i tematike obraščeníj graždan* [online]. 2010 [cit. 2014-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/index.php/doklady/720-gg-1>>.
- [6] *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2011 god* [online]. 2012 [cit. 2014-03-10]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011>>.
- [7] *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2011 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2012 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011>>.
- [8] *Doklad Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.

- [9] *Doklad Upolnomočennoho po pravam čelověka v Rossijskoj federacii za 2012 god. Priloženija k dokladu* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsmanrf.org/doklady/5381-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2012-год>>.
- [10] *Federal'nyj konstitucionnyj zákon „Ob Upolnomočennom po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii“* [online]. 2013 [cit. 2013-12-26]. Dostupné z WWW: <<http://constitution.garant.ru/act/right/10200006/chapter/1/>>.
- [11] *Federal'nyj zákon „O sobranijach, mitingach, demonstracijach, šestvijach i piketirovanijach“* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://letters.kremlin.ru/acts/23>>.
- [12] *Graždanskij processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii* [online]. 2014 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z WWW: <http://www.consultant.ru/popular/gpkrf/8_4.html#p474>.
- [13] *Konstitucija Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.constitution.ru/index.htm>>.
- [14] *Otkrytoe pismo Prezidentu Rossijskoj Federacii Borisu Nikolajeviču Jelcinu* [online]. 2014 [cit. 2014-02-12]. Dostupné z WWW: <http://www.hrighs.ru/text/kniga/Chapter3.htm#_VPID_100>.
- [15] *Reglament Gosudarstvennoj Dumy* [online]. 2014 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.duma.gov.ru/about/regulations/>>.
- [16] *Ugolovno-processual'nyj kodeks* [online]. 2014 [cit. 2014-02-10]. Dostupné z WWW: <<http://base.garant.ru/12125178/>>.

Monografie a tištěné odborné články

- [17] BAGLAJ, M. V. *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii*. Moskva : Norma, 2007.

- [18] FINKEL, E. *Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria*. European Forum at the Hebrew University, Helmut Kohl Institute for European Studies, 2006.
- [19] GAMMELTOFT – HANSEN, H. *Dánská zkušenost*. In : Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Praha : Český helsinský výbor – Československá nadace Charty 77, 1993, s. 33 – 37.
- [20] GILLIGAN, E. *The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability*. In : Human Rights Quarterly 32, 2010, s. 575–600.
- [21] GLUŠKOVA, S. I. *Prava čelověka v Rossii*. Moskva : Prava čelověka, 2004.
- [22] HANUŠ, J. (ed.) *Lidská práva. Nárok na obecnou platnost a kulturní diferenciaci*. Brno : CDK, 2001.
- [23] HENDRYCH, D a kol. *Správní právo – obecná část*. Praha : C. H. Beck, 1996, s. 314.
- [24] HOLZER, J. *Politický systém Ruska: hledání státu*. Brno : CDK, 2001.
- [25] Kol. *Rossijskaja suděbnaja sistema: sostojanie problemy*. In : EHRACentre Bjulleten'. 2010, č. 1, s. 14an.
- [26] KOUDELKA, Z. – VLČKOVÁ, R. *Ústavní systém Ruska*. Brno : Masarykova univerzita, 1996.
- [27] KUBÁT, M. *Postkomunismus a demokracie: Politika ve středovýchodní Evropě*. Praha : Dokořán, 2003.
- [28] MOSKALENKO, K. A. *Meždunarodnaja zaščita prav čelověka*. Moskva : Centr sodějstvija meždunarodnoj zaščitě, 2006.
- [29] PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde 1998.
- [30] POSPÍŠIL, L. *Etnologie práva*. Praha : Set Out, 1997.

- [31] SEVORTJAN, A. *Zákon ob „inostrannyh agentach“*. In : Evropejskij centr zaščity prav čeloveka – Bjulleteň, č. 20, god 2013.
- [32] SINIKUKKA, S. *Norm of a Human Rights Ombudsman*. In : Promoting Democracy and Human Rights in Russia: European Organization and Russia's Socialization. London and New York : Rowledge, 2010.
- [33] SKÁLA, J. *Český ombudsman*. In : Právník 1998, č. 2, s. 89 – 117.
- [34] SKÁLA, J. *Funkce úřadu ombudsmana v právním státě*. In : Právní obzor. Bratislava : Slovak Academic Press, 1994, č. 3, s. 283 – 291.
- [35] SLÁDEČEK, V. *Ombudsman: charakteristika instituce (část I.)*. In : Správní právo, 1998, č. 1, s. 1 – 17.
- [36] SLÁDEČEK, V. *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné správě*. In : Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha : Karolinum, 1998, č. 3 – 4.
- [37] SLÁDEČEK, V. *Ombudsman a jeho role při ochraně práv*. In : Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. Brno : Masarykova univerzita, 2002, s. 9 – 20.
- [38] SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : Wolters Kluver, 2013.
- [39] ŠABATOVÁ, A. *Ombudsman a lidská práva*. Plzeň : Nakladatelství Aleš Čeněk, 2008.
- [40] ŠIMOV, J. *Střepy různých tvarů. Patnáct postsovětských zemí a dvacet let jejich vývoje*. In : Mezinárodní politika 2011, roč. XXXV, č. 12, s. 6nn.
- [41] VANGANSUREN, U. *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*. Washington, D. C. : International Foundation for Election Systems, 2002.
- [42] ZASYPALOVA, V. I. *Institut Upolnomočennoho po pravam čeloveka v Rossijskoj Federacii i v subjektach Rossijskoj Federacii*. Moskva : Penzenskij gosudarstvennyj pedagogičeskij universitet imeni V. G. Belinskogo, 2005.

Internetové zdroje

- [43] *Bolotnoe dělo. S 6 maja do 6 maja?* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://tvrain.ru/6may/>>.
- [44] DARČAEV, I. V. – OSIN, V. N. *Opyt vzaimodějstvija Upolnomočennogo po pravam čelověka s suděbnoj sistěmoj pri zaščitě prav i svobod čelověka* [online]. 2014 [cit. 2014-03-01]. Dostupné z WWW: <http://www.civisbook.ru/files/File/Dergachyov_Osin.pdf>.
- [45] DVOŘÁK, L. *Boj ruských obhájců lidských práv s větrnými mlýny* [online]. 2013-12-10 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <http://www.rozhlas.cz/plus/zaostreno/_zprava/boj-ruskych-obhajcu-lidskych-prav-s-vetrnymi-mlyny--1291118>.
- [46] *Ella Pamfilova – Upolnomočennij po pravam čelověka v Rossii* [online]. 2014-03-18 [cit. 2014-03-18]. Dostupné z WWW: <<http://www.svoboda.org/content/article/25300763.html>>.
- [47] GORODECKAJA, N. *Vladimira Lukina obvinili v prevyšeni upolnomočennosti* [online]. 2014 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.kommersant.ru/doc/2200477>>.
- [48] *Gosduma RF prinjala zakon o nepravitel'stvennyh organizacijach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.natpress.ru/index.php?newsid=1068>>.
- [49] *Historie institutu ombudsmana* [online]. 2014 [cit. 2014-02-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.ochrance.cz/historie/>>.
- [50] CHAMRAEV, V. *Ella Pamfilova stala kandidatom prezidenta* [online]. 2014 [cit. 2014-02-13]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2407167>>.
- [51] *„Inostrannymi agentami“ zanjalsja Konstitucionnyj sud. Slušaetsja dělo po Zakonu ob NKO* [online]. 2013-09-03 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z WWW: <http://zakon.ru/Discussions/inostrannymi_agentami_zanyalsya_konstitucionnyj_sud__slushaetsya_delo_po_zakonu_ob_nko/10704>.

- [52] IVANOV, M. *Vladimira Lukina upol'nomočennym směnit* [online]. 2014 [cit. 2014-02-15]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2407167>>.
- [53] IVANOV, M. – KORČENKOVA, N. *Vladimir Lukin ne chočet puskat' deputatov v ombudsmeny* 2013-09-06 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.kommersant.ru/doc/2272295>>.
- [54] JEVDOSHENKO, A. P. *Mesto i rol' Upolnomočennogo po pravam čeloveka v RF v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti* [online]. 2014 [cit. 2014-02-28]. Dostupné z WWW: <<http://cyberleninka.ru/article/n/mesto-i-rol-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rf-v-sisteme-organov-gosudarstvennoj-vlasti>>.
- [55] KARA-MURZA, V. *Velika li effektivnost' raboty ombudsmena v RF?* [online]. 2014 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.svoboda.org/content/transcript/25232025.html>>.
- [56] KORABELNIKOVA, J. L. *Konstitucionnogo-pravovye osnovy vzaimodejstviya Upolnomočennogo po pravam čeloveka v RF i organov ispolnitel'noj vlasti v obespečenii konstitucionnykh prav i svobod čeloveka i graždanina* [online]. 2014 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovye-osnovy-vzaimodeistviya-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossi>>.
- [57] KOZLOV, V. – TUMANOV, G. *Ombudsmen podal žalobu na zakon o NKO v KS* [online]. 2013-09-03 [cit. 2014-03-14]. Dostupné z WWW: <<http://kommersant.ru/doc/2270113>>.
- [58] *Lukin: Gosduma dolžna učityvat' mnenie ombudsmena pri prinjatii zakonov zatragivajuščich prava čeloveka* [online]. 2013-11-13 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <www.baltinfo.ru/2013/11/13/Lukin-Gosduma-dolzha-uchityvat-mnenie-ombudsmena-pri-prinyatii-zakonov-zatragivayuschikh-prava-cheloveka-390771>.
- [59] *Lukin podal žalobu na prodlenie arestov figurantam „Bolotnogo děla“* [online]. 2013-09-20 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://ria.ru/incidents/20130920/964600995.html>>.

- [60] *Lukin: Zakon o mítingach dolžen byt' vozvraščen v Gosdumu* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://actualcomment.ru/news/43778/>>.
- [61] *Odobrennyj parlamentom zakon o mitingach uchodit na podpis k prezidentu* [online]. 2012 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <http://ria.ru/law_meeting/20120606/666984442.html>.
- [62] *Osnovnyje napravlenija dějatel'nosti Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj federacii* [online]. 2009-02-11 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/napravleniya-deyatelnosti>>.
- [63] PAŠIN, S. *Problemy i perspektivy suděbnoj reformy v Rossii* [online]. 2014 [cit. 2014-03-12]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/books/vestnik-obshchestvennogo-mneniya-1107-za-2011-god>>.
- [64] *Pravyy zaščitnik*. In : Rossijskaja Gazeta [online]. 2004-02-14 [cit. 2014-01-27]. Dostupné z WWW: <<http://www.rg.ru/2004/02/14/lukin.html>>.
- [65] *Rámcový vzdělávací program pro gymnázia*. [online]. Praha: Výzkumný ústav pedagogický v Praze, 2007. 100 s. [cit. 2014-02-26]. Dostupné z WWW: <http://www.vuppraha.cz/wp-content/uploads/2009/12/RVPG-2007-07_final.pdf>.
- [66] *Rol' social'nykh institutov v žizni Rossii* [online]. 2014-02-06 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/06-02-2014/rol-sotsialnykh-institutov-v-zhizni-rossii>>.
- [67] *Ruský federalismus*. In : Internetový politologický časopis e-Polis [online]. 2013 [cit. 2013-12-29]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/komparace/67-rusky-federalismus.html#3>>.
- [68] *Stanovlenie instituta Upolnomočennogo po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii* [online]. 2013 [cit. 2013-12-28]. Dostupné z WWW: <<http://ombudsmanrf.org/stanovlenie-instituta>>.

- [69] *Upolnomočennyj po pravam čeloveka v RF* [online]. 2014-02-17 [cit. 2014-03-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.levada.ru/17-02-2014/upolnomochennyi-po-pravam-cheloveka-v-rf>>.
- [70] *Upolnomočennyje po pravam čeloveka v subjektach Rossijskoj Federacii. Otkrytaja Akademija pravovoj kultury* [online]. 2014 [cit. 2014-01-10]. Dostupné z WWW: <www.acadprava.ru/services/434/8005/>.
- [71] *Vladimir Lukin pokazal pravovuju něsostojatel'nost' zakona o mitingach* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://ppt.ru/news/107644>>.
- [72] *Vokrug kvadratnogo metra* [online]. 2014 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z WWW: <<http://www.rg.ru/2010/11/02/mitingi.html>>.
- [73] VYŽUTOVIČ, V. *Legko li byt' advokatom obščestva?* [online]. 2014-02-14 [cit. 2014-03-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.ombudsman.gov.ru/intervyu/7164-легко-ли-быть-адвокатом-общества>>.

Seznam použitých zkratk

Aut. př.	Autorský překlad
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
FSB	Federální služba bezpečnosti
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
OMON	Policejní pořádková jednotka
OSN	Organizace spojených národů
RE	Rada Evropy
RF	Ruská federace
RSFSR	Ruská sovětská federativní socialistická republika
ÚV KSSS	Ústřední výbor Komunistické strany Sovětského svazu
SNS	Společenství nezávislých států
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
USA	Spojená státy americké

Seznam příloh

<i>Příloha č. 1 – Federální ústavní zákon O Veřejném ochránci lidských práv</i>	<i>99</i>
<i>Příloha č. 2 – Mapa subjektů Ruské federace.....</i>	<i>111</i>
<i>Příloha č. 3 – Prohlášení žadatele o nahlédnutí do listinné podoby závěrečné práce.....</i>	<i>113</i>

Příloha č. 1 – Federální ústavní zákon O Veřejném ochránci lidských práv

Federální ústavní zákon z 26. února 1997 číslo 1-FKZ¹⁹³

O Veřejném ochránci lidských práv v Ruské federaci

Se změnami i doplněními ze dne:

16. října 2006, 10. června 2008, 28. prosince 2010.

Přijat Státní dumou dne 25. prosince 1996

Schválen Radou federace dne 12. února 1997

Tento Federální ústavní zákon určuje způsob jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv, jeho odvolání, kompetence, organizační strukturu i podmínky jeho činnosti.

HLAVA I. Obecná ustanovení

Článek 1:

1. Funkce Veřejného ochránce lidských práv se zřizuje v souladu s Ústavou Ruské federace s cílem garance státní ochrany práv a svobod občanů, jejich dodržování i ctění státními orgány, orgány místní samosprávy i státními úředníky.
2. Veřejný ochránce lidských práv je do funkce jmenován i z ní odvoláván Státní dumou Federálního shromáždění Ruské federace.
3. Prostředky uvedenými v tomto Federálním ústavním zákoně Veřejný ochránce lidských práv přispívá k obnovování porušených práv, zdokonalování zákonů o právech člověka a občana Ruské federace a uvádění těchto zákonů do souladu s obecně uznávanými principy a normami mezinárodního práva, rozvíjí mezinárodní spolupráci v oblasti lidských práv, napomáhá právní osvětě v otázkách lidských práv a svobod a hledá způsoby a metody jejich ochrany.

Článek 2:

1. Veřejný ochránce lidských práv je při výkonu svých pravomocí nezávislý na jakýchkoli státních orgánech nebo úředních osobách.
2. Při své činnosti se Veřejný ochránce lidských práv řídí Ústavou Ruské federace, tímto ústavním zákonem, zákony Ruské federace jakož i obecně přijímanými principy a normami mezinárodního práva a mezinárodními smlouvami s Ruskou federací.

¹⁹³ Blíže srov. *Federal'nyj konstitucionnyj zákon „Ob Upolnomočennom po pravam čelověka v Rossijskoj Federacii“* [online]. 2013 [cit. 2013-12-26]. Dostupné z WWW: <<http://constitution.garant.ru/act/right/10200006/chapter/1/>> (aut. př.)

Článek 3:

Činnost Veřejného ochránce lidských práv doplňují existující prostředky ochrany práv a svobod občanů; nezamítá ani není oprávněn přezkoumávat kompetence státních orgánů zajišťujících ochranu i obnovování narušených práv a svobod.

Článek 4:

Vyhlášení mimořádného režimu nebo válečného stavu na celém teritoriu Ruské federace nebo jeho části neukončuje ani nepřerušuje činnost Veřejného ochránce lidských práv a ani neomezuje jeho kompetence.

Článek 5:

1. V souladu s Ústavou a zákony subjektu Ruské federace může být zřízena funkce Veřejného ochránce lidských práv v subjektu Ruské federace.
2. Financování činnosti Veřejného ochránce lidských práv v subjektu Ruské federace a jeho aparátu je prováděno z rozpočtu subjektu Ruské federace.

HLAVA II. Způsob jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv a postup při jeho odvolávání

Článek 6:

Do funkce Veřejného ochránce lidských práv je jmenována osoba, která je občanem Ruské federace, starší 35 let, a která má znalosti v oboru lidských práv a má zkušenosti s jejich ochranou.

Článek 7:

1. Kandidáta do funkce Veřejného ochránce lidských práv navrhuje Státní dumě prezident Ruské federace, Rada federace Federálního shromáždění Ruské federace, poslanci Státní dumy, i poslanecké kluby ve Státní dumě.
2. Návrhy kandidátů do funkce Veřejného ochránce lidských práv Státní дума přijímá v průběhu jednoho měsíce před datem vypršení mandátu předchozího Veřejného ochránce lidských práv.

Článek 8:

1. Veřejný ochránce lidských práv je jmenován do funkce i z ní odvoláván Státní dumou většinou hlasů z celkového počtu poslanců Státní dumy v tajném hlasování.
2. Státní дума přijímá rozhodnutí o jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv ne později než 30 dní po datu vypršení pravomoci předešlého Veřejného ochránce lidských práv.
3. Každá kandidatura, o které je tajně hlasováno při jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv podle článku 7 tohoto ústavního zákona,

je zahrnuta do seznamu pro tajné hlasování dvěma třetinami hlasů z celkového počtu poslanců Státní dumy.

Článek 9:

1. Při jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv je kandidát povinen složit slib následujícího znění: „Zavazuji se k ochraně práv a svobod lidí i občanů a k tomu, že budu poctivě vykonávat své povinnosti, řídit se Ústavou Ruské federace, jejími zákony, spravedlností i hlasem svědomí.“
2. Slib je skládán na zasedání Státní dumy po jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv.
3. Veřejný ochránce lidských práv je považován za řádně ustanoveného do funkce po složení slibu.

Článek 10:

1. Veřejný ochránce lidských práv je jmenován na pět let od okamžiku složení slibu. Jeho mandát zaniká okamžikem složení slibu novým Veřejným ochráncem lidských práv.
2. Vypršení mandátu Státní dumy nebo její rozpuštění nezpůsobuje přerušení výkonu funkce Veřejného ochránce lidských práv.
3. Jedna a tatáž osoba nemůže být jmenována do funkce Veřejného ochránce lidských práv více než dvakrát za sebou.

Článek 11:

1. Veřejný ochránce lidských práv nemůže být zároveň poslancem Státní dumy, členem Rady federace nebo poslancem zákonodárného orgánu subjektu Ruské federace, být státním úředníkem nebo vykonávat jinou placenou či neplacenou činnost s výjimkou pedagogické, vědecké či jiné tvůrčí činnosti.
2. Veřejný ochránce lidských práv není oprávněn vyvíjet politickou činnost, být členem politické strany nebo jiného společenského uskupení sledujícího politické cíle.
3. Veřejný ochránce lidských práv je povinen přerušit činnost neslučitelnou s jeho statusem ne později než 14 dní od data vstoupení do funkce. V případě, že Veřejný ochránce lidských práv v tomto období nevyplní tento požadavek, jeho mandát se přeruší a Státní дума jmenuje nového Veřejného ochránce lidských práv.

Článek 12:

1. Veřejný ochránce lidských práv disponuje imunitou po celou dobu výkonu funkce. Bez souhlasu Státní dumy nemůže být trestně ani administrativně vyšetřován soudními institucemi, nesmí být zadržen, uvězněn, nesmí

být provedena domovní prohlídka vyjma případů, kdy by byl zadržen přímo na místě zločinu, stejně tak nesmí být provedena osobní prohlídka vyjma případů, kdy je toto ustanoveno federálním zákonem s cílem zajištění bezpečnosti dalších osob. Imunita se vztahuje na Veřejného ochránce lidských práv, jeho domov, služební místnosti, zavazadla, osobní i služební dopravní prostředky, korespondenci, jím používané prostředky komunikace a rovněž na dokumenty jemu patřící.

2. V případě zadržení Veřejného ochránce lidských práv na místě zločinu osoba provádějící zadržení o tomto bezodkladně informuje Státní dumu, která je povinna rozhodnout o vydání Veřejného ochránce práv k dalšímu stíhání. V případě, že Státní дума nevydá rozhodnutí do 24 hodin od okamžiku zadržení, musí být Veřejný ochránce lidských práv bezodkladně propuštěn.

Článek 13:

1. Mandát Veřejného ochránce lidských práv předčasně vyprší v případech:
 - a. porušení povinností plynoucích z článku 11 tohoto Federálního ústavního zákona;
 - b. vstoupení v platnost odsuzujícího rozhodnutí soudu ve vztahu k Veřejnému ochránci lidských práv.
2. Mandát Veřejného ochránce lidských práv může být rovněž přerušen Státní dumou v případě jeho nezpůsobilosti vykonávat úřad ze zdravotních důvodů nebo z jiných příčin, kdy v průběhu dlouhé doby (alespoň 4 měsíců) není schopen vykonávat své pravomoci.
3. Veřejný ochránce lidských práv může odstoupit z funkce v případě, že podá prohlášení o složení svého mandátu.
4. Předčasné odvolání Veřejného ochránce lidských práv se provádí rozhodnutím Státní dumy Federálního shromáždění Ruské federace.

Článek 14:

V případě předčasného ukončení mandátu Veřejného ochránce lidských práv musí být nový Veřejný ochránce lidských práv jmenován Státní dumou v průběhu dvou měsíců ode dne odstoupení předešlého Veřejného ochránce podle ustanovení v článcích 6 – 10 tohoto Federálního ústavního zákona.

HLAVA III. Pravomoci Veřejného ochránce lidských práv

Článek 15:

Veřejný ochránce lidských práv přezkoumává stížnosti občanů Ruské federace i cizinců, kteří se nacházejí na teritoriu Ruské federace nebo osob bez občanství (dále žadatelé).

Článek 16:

1. Veřejný ochránce lidských práv přezkoumává stížnosti na rozhodnutí nebo činnost (nečinnost) státních orgánů, orgánů místní samosprávy, státních úředníků a úředních osob, jestliže se již dříve stěžovatel odvolával proti těmto rozhodnutím či napadal konání (nekonání) v soudním nebo administrativním pořádku projednání a nesouhlasí s vydaným rozhodnutím o jeho podnětu.
2. Veřejný ochránce lidských práv nepřezkoumává stížnosti na rozhodnutí komor Federálního shromáždění Ruské federace ani zákonodárných orgánů státní správy v subjektech Ruské federace.
3. Podání stížnosti k Veřejnému ochránci lidských práv v subjektech Ruské federace není považováno za překážku podání analogické stížnosti k Veřejnému ochránci lidských práv na federální úrovni.

Článek 17:

1. Stížnost musí být podána Veřejnému ochránci lidských práv ne později než do roka od data narušení práv a svobod stěžovatele nebo ode dne, kdy se o tomto stěžovatel dozvěděl.
2. Stížnost musí obsahovat příjmení, jméno i jméno po otci, adresu stěžovatele, popsání napadaných skutečností, rozhodnutí, konání (nekonání), které narušilo či narušovalo – podle mínění stěžovatele – jeho práva a svobody. Dále žádost musí obsahovat kopie rozhodnutí přijatých soudy či administrativními orgány ve vztahu k jeho stížnosti.

Článek 18:

Stížnost zaslaná Veřejnému ochránci lidských práv nepodléhá státnímu poplatku.

Článek 19:

Stížnosti adresované Veřejnému ochránci lidských práv od osob, které se nacházejí v místech nedobrovolného pobytu (tj. ve věznicích, psychiatrických léčebnách atp.), nepodléhají prohlídce a během 24 hodin jsou odesílány Veřejnému ochránci lidských práv.

Článek 20:

1. Se stížností, která byla doručena Veřejnému ochránci lidských práv, má právo naložit následujícím způsobem:
 - a. přijmout stížnost k přezkoumání;
 - b. objasnit stěžovateli prostředky, které má právo využít k ochraně svých práv a svobod;

- c. předat stížnost státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy, nebo úřední osobě, k jejichž kompetencím patří řešení stížnosti;
 - d. odmítnout přijetí stížnosti k přezkoumání.
2. O přijatém rozhodnutí v průběhu deseti dní Veřejný ochránce lidských práv informuje stěžovatele. V případě přezkoumávání stížnosti informuje Veřejný ochránce lidských práv rovněž státní orgán, orgán místní samosprávy nebo úřední osobu, jejichž rozhodnutí a činnost (nečinnost) je ve stížnosti napadena.
3. Odmítnutí přijetí stížnosti k přezkoumání musí být odůvodněno. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Článek 21:

Při existenci informací o masových nebo závažných narušeních práv a svobod občanů či v případech majících závažný společenský význam nebo v případech spojených s nevyhnutelností ochrany zájmů osob nezpůsobilých samostatně využívat právní prostředky ochrany má Veřejný ochránce lidských práv pravomoc přijmout na základě své vlastní iniciativy odpovídající opatření v rámci svých kompetencí.

Článek 22:

1. V průběhu přezkoumávání stížnosti má Veřejný ochránce lidských práv možnost obrátit se na kompetentní státní orgány nebo úřední osoby s žádostí o spolupráci za účelem prověření okolností vedoucích k vyjasnění stížnosti.
2. Prověření nemůže být státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobě, jejichž rozhodnutí, činnost (nečinnost) je napadána, nařízeno.

Článek 23:

1. Při prověřování stížnosti má Veřejný ochránce lidských práv právo:
- a. bez překážek navštěvovat všechny orgány státní správy, orgány místní samosprávy, účastnit se zasedání jejich kolektivních orgánů, rovněž bez překážek navštěvovat podniky, instituce i organizace nezávisle na jejich organizačně-právních formách i formách vlastnictví, vojenské objekty, veřejná hnutí;
 - b. požadovat a obdržet od státních orgánů, orgánů místní samosprávy i od úředních osob informace, dokumenty i materiály, které jsou nutné pro přezkoumání stížnosti;
 - c. obdržet vysvětlení od úředních osob i státních úředníků vyjma soudců v otázkách, které podléhají dokazování v soudním procesu;

- d. provádět samostatně nebo společně s kompetentním státním orgánem, úřední osobou, či státním úředníkem prověrku činnosti státních orgánů, orgánů místní samosprávy i úředních osob;
 - e. nařizovat kompetentním státním úřadům provedení expertních výzkumů a přípravu závěrů v otázkách, které podléhají přezkoumání v průběhu procesu zpracovávání stížnosti;
 - f. seznamovat se s trestními i občanskými soudními řízeními i s řízeními, v nichž došlo k porušení administrativního práva, rozhodnutími (rozsudky), které vstoupily v účinnost, rovněž jako s přerušenými nebo zastavenými procesy a materiály, u nichž bylo odmítnuto zahájení trestního řízení.
2. V otázkách své činnosti Veřejný ochránce lidských práv užívá práva bezodkladného přijetí u vedoucích i dalších úředních osob státních orgánů, orgánů místní samosprávy nacházejících se na teritoriu Ruské federace, u dalších společností i organizací nezávisle na jejich organizačně-právní struktuře i formě vlastnictví, stejně jako u vedoucích společenských hnutí, osob vedoucích struktury ozbrojených sil Ruské federace, dalších vojsk a vojenských formací a u vedoucích pracovníků míst, kde dochází k omezování osobní svobody.

Článek 24:

1. Poskytnutí informací Veřejnému ochránci lidských práv, které představují státní, komerční, nebo jiné zákonem chráněné tajemství, se provádí v souladu se zákony Ruské federace.
2. Veřejný ochránce práv má právo odmítnout vypovídat v občansko-právním nebo v trestním řízení o skutečnostech, s nimiž se seznámil v průběhu své činnosti.

Článek 25:

Při přezkumu stížnosti je Veřejný ochránce lidských práv povinen poskytnout státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobě, jejichž rozhodnutí a činnost (nečinnost) je napadána, vysvětlení a odpovědi na jakékoli otázky, které je třeba vyjasnit během prověřování.

Článek 26:

1. O výsledcích přezkumu stížnosti je Veřejný ochránce lidských práv povinen informovat stěžovatele.
2. V případě zjištění skutečností porušujících práva stěžovatele je Veřejný ochránce lidských práv povinen přijmout opatření v rámci svých kompetencí plynoucích z tohoto Federálního ústavního zákona.

Článek 27:

Veřejný ochránce lidských práv je povinen doručit státnímu orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobě, v jejichž rozhodnutích nebo činnosti (nečinnosti) shledal skutečnosti porušující práva a svobody občanů, své závěry obsahující doporučení ve vztahu k možným i nevyhnutelným opatřením vedoucím k obnovení dodržování práv a svobod.

Článek 28:

1. Do vynesení konečného rozhodnutí nepodléhají materiály, doručené v průběhu přezkouvání stížnosti, nutnosti zveřejnění.
2. Veřejný ochránce lidských práv má právo zveřejnit bez písemného souhlasu stěžovatele skutečnosti z jeho soukromého života i dalších osob, s nimiž se seznámil v průběhu přezkumu stížnosti.

Článek 29:

1. Podle výsledku přezkoumání stížnosti má Veřejný ochránce lidských práv právo:
 - a. obrátit se na soud s žádostí na ochranu práv a svobod narušených rozhodnutím, činností (nečinností) státního orgánu, orgánu místní samosprávy nebo úřední osobou nebo se přímo osobně či skrze svého zástupce účastnit procesů;
 - b. obrátit se na kompetentní státní orgány s požadavkem na zahájení disciplinárního nebo administrativního řízení nebo trestního stíhání ve vztahu k úřední osobě, v jejímž rozhodnutí nebo činnosti (nečinnosti) je spatřováno porušení lidských práv i svobod;
 - c. obrátit se na soud nebo státní zastupitelství s požadavkem na prověření pravomocného rozhodnutí, rozsudku nebo rozhodnutí soudu;
 - d. vyložit své závěry úřední osobě, která má právo předkládat námitky a má právo účastnit se soudního projednávání případů jako dozor;
 - e. obrátit se na Ústavní soud Ruské federace se stížností na porušení ústavních práv a svobod občanů zákony aplikovanými nebo zákony, které mají být aplikovány v konkrétním případě.
2. Žádosti nebo stížnosti odeslané Veřejným ochráncem lidských práv v souladu s odstavcem c bodu 1. tohoto článku, nejsou zatíženy státním poplatkem.

Článek 30:

1. Veřejný ochránce lidských práv je oprávněn zveřejnit své rozhodnutí.

2. Periodicky tištěný tisk, jehož vlastníkem (spoluvlastníkem) jsou státní či municipální orgány, orgány místní samosprávy, státní podniky, úřady a organizace nebo ty, které jsou plně či částečně financovány ze státního rozpočtu nebo rozpočtu subjektu Ruské federace, nemohou odmítnout publikování závěrů či jiných dokumentů Veřejného ochránce lidských práv.

Článek 31:

Podle výsledků výzkumu a analýzy informací o porušených právech a svobodách občanů, tedy podle zobecnění výsledků přezkumu stížností, má Veřejný ochránce lidských práv právo:

- a. doručit státním orgánům, orgánům místní samosprávy a úředním osobám své připomínky a návrhy obecného charakteru ve vztahu k zajištění práv a svobod občanů a zdokonalování administrativních procedur;
- b. obracet se k subjektům s právem zákonodárné iniciativy s návrhy na změny a doplnění federálních zákonů i zákonů subjektů Ruské federace nebo s návrhy na zaplnění bílých míst ve federálních zákonech i v zákonech subjektů Ruské federace, jestliže Veřejný ochránce lidských práv pokládá rozhodnutí nebo činnost (nečinnost) státních orgánů, orgánů místní samosprávy nebo úředních osob za porušující práva a svobody občanů, přičemž tato rozhodnutí a činnost (nečinnost) je řízena federálními zákonnými normami, zákony subjektů Ruské federace nebo v případě, kdy zákonné normy protirečící normám mezinárodního práva a mezinárodních smluv s Ruskou federací.

Článek 32:

1. V případě hrubého či masového porušení práv garantovaných Ústavou Ruské federace a lidských práv má Veřejný ochránce lidských práv právo:
 - a. vystoupit s projevem na následujícím zasedání Státní dumy;
 - b. obrátit se na Státní dumu s návrhem na založení parlamentní komise pro prošetření skutečností sloužící jako základ pro provedení parlamentního vyšetřování, účastnit se práce v této skupině osobně nebo skrze svého zástupce, rovněž jako se i účastnit zasedání komor Federálního shromáždění Ruské federace při schvalování závěrečného protokolu o výsledku práce této komise.
2. Veřejný ochránce lidských práv má právo obrátit se na Státní dumu s návrhem na provedení parlamentního slyšení o skutečnostech porušování práv a svobod občanů a zároveň se osobně nebo skrze svého zástupce účastnit těchto slyšení.

Článek 33:

1. Po skončení kalendářního roku zašle Veřejný ochránce lidských práv prezidentu Ruské federace, Radě federace i Státní dumě, vládě Ruské federace, Ústavnímu soudu Ruské federace, Vrchnímu soudu Ruské federace, Nejvyššímu arbitrážnímu soudu Ruské federace, Generálnímu prokurátoru Ruské federace i Předsedovi vyšetřovací komise Ruské federace přehled své činnosti.
2. V konkrétní problematice oblasti dodržování práv a svobod občanů Ruské federace má Veřejný ochránce lidských práv právo zasílat Státní dumě speciální zprávy.
3. Výroční zprávy Veřejného ochránce lidských práv jsou povinně oficiálně zveřejňovány v novinovém deníku Rossijskaja Gazeta, speciální zprávy o konkrétních oblastech mohou být publikovány podle rozhodnutí Veřejného ochránce lidských práv opět v novinovém deníku Rossijskaja Gazeta nebo v jiných denících.

Článek 34:

1. Úřední osoby jsou povinny bezplatně a bezodkladně poskytnout Veřejnému ochránci lidských práv požadované materiály a dokumenty nebo jiné informace potřebné k vyplnění jeho kompetencí.
2. Požadované materiály a dokumenty a jiné informace musejí být odeslány Veřejnému ochránci lidských práv nejpozději do 15 dní od obdržení žádosti, jestliže v této žádosti není uvedeno jinak.

Článek 35:

Státní orgán místní samosprávy nebo úřední osoba, která obdržela závěry šetření Veřejného ochránce lidských práv obsahující doporučení, je povinna v průběhu jednoho měsíce tato doporučení projednat a písemně sdělit Veřejnému ochránci lidských práv přijatá opatření.

Článek 36:

Vměšování se do činnosti Veřejného ochránce lidských práv s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí, nesplnění povinností ze strany úřední osoba plynoucích z tohoto ústavního zákona, stejně jako stěžování činnosti Veřejného ochránce lidských práv v jakékoli formě s sebou nese odpovědnost stanovenou v zákonech Ruské federace.

Článek 36.1:

1. Veřejný ochránce lidských práv spolupracuje s veřejnými pozorovacími komisemi činnými v subjektech Ruské federace s cílem spolupráce na realizaci státní politiky v oblasti zabezpečení lidských práv v místech, kde dochází k omezení osobní svobody.
2. Veřejné pozorovací komise, zmíněné v bodě 1. tohoto článku, jsou povinny každoročně odeslat Veřejnému ochránci lidských práv materiály shrnující

výsledky jejich činnosti vedoucí k ochraně lidských práv v místech, kde dochází k omezení osobní svobody.

3. Občanská komora Ruské federace je povinna informovat Veřejného ochránce lidských práv o tom, že byla v subjektu Ruské federace založena veřejná pozorovací komise, i o případných změnách v jejím složení.

HLAVA IV. Aparát Veřejného ochránce lidských práv

Článek 37:

1. S cílem zabezpečit činnost Veřejného ochránce lidských práv se zřizuje jeho aparát.
2. Pracovní aparát Veřejného ochránce lidských práv se zabývá právními, organizačními, vědecko-analytickými, informačně-správními i dalšími aktivitami k zabezpečení činnosti Veřejného ochránce lidských práv.
3. Veřejný ochránce lidských práv a jeho aparát je státním orgánem, právnickou osobou, mající své účty, razítko i hlavičku se svým názvem a vyobrazením státního znaku.

Článek 38:

1. Činnost Veřejného ochránce lidských práv i jeho pracovního aparátu je financována z prostředků federálního rozpočtu.
2. Ve federálním rozpočtu se každý rok v oddělené kapitole určují prostředky, které jsou potřebné k zajištění činnosti Veřejného ochránce lidských práv i jeho aparátu.
3. Veřejný ochránce lidských práv samostatně vypracovává a realizuje svůj rozpočet.
4. Finanční odpovědnost daná Veřejnému ochránci lidských práv je ustanovena odpovídajícím zákonem Ruské federace.
5. Majetek, který potřebuje Veřejný ochránce lidských práv a jeho aparát k výkonu činnosti, se nachází v jejich věcném právu a spadá do vlastnictví státu.

Článek 39:

1. Veřejný ochránce lidských práv schvaluje strukturu pracovního aparátu, nařízení i jeho organizační uspořádání a řídí jeho práci.
2. V rámci možných finančních výdajů ze svého rozpočtu určuje početnost svého aparátu i jeho interní harmonogram.
3. V souvislosti s řízením pracovního aparátu Veřejný ochránce lidských práv vydává nařízení.

Článek 40:

1. Materiální garance nezávislosti Veřejného ochránce lidských práv spojené s vyplácením mezd, zdravotním a sociálním a jiným pojištěním se ustanovují vzhledem k odpovídajícím garancím, jak je předpokládá zákon a další normativní akty Ruské federace ve vztahu k úředním osobám zastávajícím posty na místech státní správy Ruské federace.
2. Práva, povinnosti a odpovědnost pracovníků aparátu Veřejného ochránce lidských práv, stejně jako podmínky jejich činnosti se určují federálními zákony a jinými normativními právními akty o federální státní službě a zákoníkem práce Ruské federace.

Článek 41:

Při institutu Veřejného ochránce lidských práv se s cílem poskytnutí konzultační pomoci může zřídit expertní rada z osob, které disponují odpovídajícím vzděláním v oblasti lidských práv.

HLAVA V. Závěrečná ustanovení

Článek 42:

Sídlem Veřejného ochránce lidských práv je Moskva.

Článek 43:

Ne později než 30 dní od okamžiku vstoupení v platnost tohoto Federálního ústavního zákona začne Státní дума přijímat rozhodnutí o jmenování do funkce Veřejného ochránce lidských práv tak, jak je ustanoveno v hlavě II. tohoto Federálního ústavního zákona.

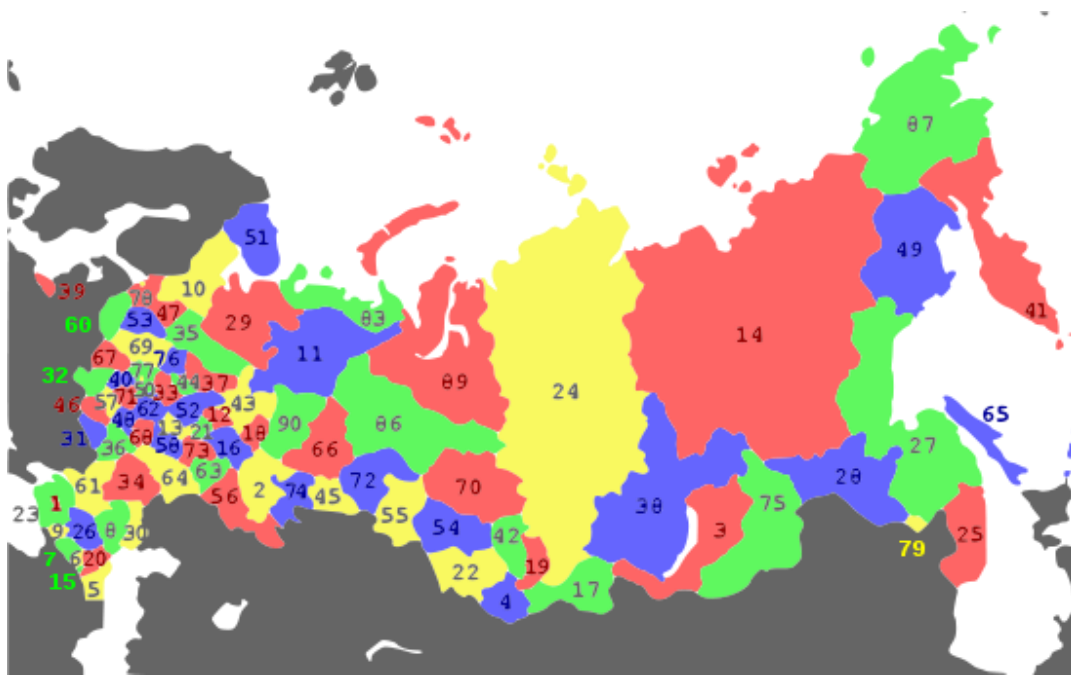
Článek 44:

Tento Federální ústavní zákon vstupuje v platnost dnem jeho oficiální publikace.

Prezident Ruské federace
Moskva, Kreml
26. února 1997
N1-FKZ

B. Jelcin

Příloha č. 2 – Mapa subjektů Ruské federace



Institut veřejného ochránce je zřízen v následujících 72 subjektech Ruské federace:

- 1) **Republiky:** Adygeja (1), Altaj (4), Baškortostán (2), Burjatija (3), Čečna (20), Čuvašsko (21), Dagestán (5), Chakasko (19), Ingušsko (6), Kabardsko-Bakarsko (7), Kalmycko (8), Karačajevsko-Čerskevsko (9), Karélie (10), Komi (11), Marijsko (12), Mordvinsko (13), Sacha (Jakutsko) (14), Severní Osetie – Alanie (15), Tatarstán (16), Udmurtsko (18)
- 2) **Kraje:** Altajský (22), Chabarovský (27), Kamčatský (41), Krasnodarský (23), Krásnojarský (24), Permský (90), Přímořský (25), Stavropolský (26), Zabajkalský (75)
- 3) **Oblasti:** Amurská (28), Archangelská (29), Astrachaňská (30), Belgorodská (31), Brjanská (32), Čeljabinská (74), Ivanovská (37), Irkutská (38), Kaliningradská (39), Kalužská (40), Kemerovská (42), Kirovská (43), Kostromská (44), Kurská (46), Leningradská (47), Lipecká (48), Moskevská (50), Nižněnovgorodská (52), Novgorodská (53), Omská (55), Orenburská (56), Orelská (57), Penzenská (58), Pskovská (59), Rostovská (61), Rjazaňská (62), Sachalinská (65), Samarská (63), Saratovská (64), Smolenská (67), Sverdlovská (66), Tomská (70), Tulská (71), Tverská (69), Uljanovská (73), Volgogradská (34), Voroněžská (36)
- 4) **Federální města:** Moskva (77), Sankt Petěrburk (78)
- 5) **Autonomní oblast:** Židovská (79)
- 6) **Autonomní okruhy:** Chantymansijský (86), Jamalskoněnecký (89), Něnecký (83)

Institut veřejného ochránce lidských práv není zřízen v 11 subjektech:

- 1) **Republiky:** Tuva (17)
- 2) **Oblasti:** Jaroslavská (76), Kurganská (45), Magadanská (49), Murmanská (51), Novosibirská (54), Tambovská (68), Ťumenská (72), Vladimírská (33), Vologdská (35)
- 3) **Autonomní okruhy:** Čukotský (87)¹⁹⁴

¹⁹⁴ Blíže srov. *Upolnomočennyye po pravam čelověka v subjektach Rossijskoj Federacii. Otkrytaja Akademija pravovoj kultury* [online]. 2014 [cit. 2014-01-10]. Dostupné z WWW: <www.acadprava.ru/services/434/8005/>.

Příloha č. 3 – Prohlášení žadatele o nahlédnutí do listinné podoby závěrečné práce

Univerzita Karlova v Praze, Pedagogická fakulta
M.D. Rettigové 4, 116 39 Praha 1

Prohlášení žadatele o nahlédnutí do listinné podoby závěrečné práce Evidenční list

Jsem si vědom/a, že závěrečná práce je autorským dílem a že informace získané nahlédnutím do zveřejněné závěrečné práce nemohou být použity k výdělečným účelům, ani nemohou být vydávány zastudijní, vědeckou nebo jinou tvůrčí činnost jiné osoby než autora.

Byl/a jsem seznámen/a se skutečností, že si mohu pořizovat výpisy, opisy nebo rozmnoženiny závěrečné práce, jsem však povinen/povinnas nimi nakládat jako s autorským dílem a zachovávat pravidla uvedená v předchozím odstavci tohoto prohlášení.

Poř. č.	Datum	Jméno a příjmení	Adresa trvalého bydliště	Podpis
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				